

04.020

**Messaggio
concernente il proseguimento della cooperazione
con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI**

del 31 marzo 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente un credito quadro per il proseguimento della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI (credito quadro IV).

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

31 marzo 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

In virtù dell'articolo 8 del decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1), le Camere federali stanziavano i mezzi necessari al finanziamento di questa cooperazione mediante crediti quadro pluriennali. Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede al Parlamento di approvare un credito quadro (credito quadro IV) di 800 milioni di franchi (100 milioni dei quali sono riservati per le garanzie di credito) per la cooperazione tecnica e finanziaria con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI. Il credito quadro III di complessivi 1,4 miliardi di franchi, stanziato dal Parlamento con il decreto federale dell'8 marzo 1999 e aumentato con il decreto federale del 13 giugno 2002, verosimilmente sarà completamente impegnato entro la fine del 2004. Il credito quadro IV durerà almeno quattro anni, estendendosi sul periodo che va dal 2005 al 2008. L'utilizzazione dei suoi fondi sarà oggetto di specifiche richieste nel quadro del preventivo annuo della Confederazione. La cooperazione è realizzata dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC, DFAE) e dal Segretariato di Stato dell'economia (Seco, DFE).

Come annunciato nell'ultimo messaggio concernente il credito quadro III del 14 novembre 2001 (FF 2002 1657), il Consiglio federale propone, parallelamente a questo progetto, di prorogare e di adeguare l'attuale base legale con un messaggio separato concernente una legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Il presente messaggio propone nella prima parte un'analisi della situazione e un esame degli sviluppi politici, economici e sociali nell'Europa dell'Est. Nel contempo vengono illustrate le principali condizioni quadro per la cooperazione nella regione. Anche nell'ultimo periodo di credito la transizione nei Paesi dell'Est si è sviluppata in modo molto dinamico, ma assai diseguale.

Mentre i Paesi dell'Europa centrale e del Baltico hanno realizzato con successo le riforme strutturali che dal 1° maggio 2004 li porteranno a diventare membri a pieno titolo dell'Unione europea (UE), nei Balcani lo sviluppo è regredito e diversi Stati della regione, tra cui alcuni di recente costituzione, si trovano ancora all'inizio del loro processo di riforme. È indubbio che questa regione è diventata molto più stabile, tuttavia i difficili negoziati sul Kosovo e l'attentato al Primo ministro serbo nel marzo 2003 dimostrano la vulnerabilità di questi Stati e la fragilità del processo di transizione.

Nemmeno la CSI offre un quadro molto più omogeneo, anche perché gli Stati che ne fanno parte sono partiti da situazioni assai diverse tra loro: infatti, se la Russia l'anno scorso ha fatto segnare un tasso di crescita economica tra i più elevati del continente europeo, l'Asia centrale e il Caucaso sono sempre confrontati a una situazione di crescente impoverimento. Occorre quindi prevedere che in alcuni Paesi della CSI il processo di trasformazione richiederà vari decenni e si differenzierà da regione a regione.

Benché il processo di transizione evolva in modo diverso in ogni Paese, è possibile individuare le principali sfide cui è confrontata la cooperazione con i Paesi dell'Est e che riguardano la regione nel suo insieme: garantire la stabilità, secondo una nozione di sicurezza intesa in senso lato che consideri tanto i problemi derivanti dalla migrazione – spesso legata ai conflitti o alla povertà – quanto i rischi ambientali, ma anche la criminalità organizzata, che ha approfittato del collasso delle strutture statali. La cooperazione con i Paesi dell'Est costituisce quindi un investimento a lungo termine per il futuro comune dell'Europa, in particolare per la sua sicurezza e il suo benessere. Altri temi trattati nella prima parte del messaggio riguardano la nuova povertà e la portata economica e culturale della transizione.

Il contributo al processo di trasformazione dell'Est europeo rientra nell'interesse stesso della Svizzera. Considerata la prossimità geografica dell'Europa dell'Est, il nostro Paese ha tutto l'interesse che la transizione proceda senza intoppi e in modo pacifico. La presenza sul nostro territorio di gruppi, spesso anche assai numerosi, provenienti dai Paesi dell'Europa sudorientale (un fenomeno legato perlopiù a movimenti migratori) e gli interessi in materia di economia esterna derivanti dalla crescita potenziale di questi mercati giustificano ancor più l'impegno svizzero in Europa dell'Est e nella CSI. La Svizzera ha pure interesse a mantenere un ruolo preponderante nel gruppo di voto presso il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), costituito da diversi Stati partner dell'Est europeo.

Nel complesso, oggi si può osservare che il sostegno ai Paesi dell'Europa dell'Est nei loro processi di riforma è un compito epocale che non si è ancora concluso; per questo è necessario che la cooperazione prosegua. Nella seconda parte del messaggio, dedicata all'«Agenda incompiuta della transizione», si spiega che per la durata del prossimo credito si prevede di concentrare gli sforzi su quattro settori tematici: stabilità e «governance»; riforme economiche strutturali e aumento dei redditi; infrastrutture e risorse naturali; riforme sociali e nuova povertà. Questa parte del messaggio, partendo dall'analisi dei problemi e dall'esame delle principali sfide legate alla transizione, tratta l'orientamento strategico e le priorità della cooperazione con i Paesi dell'Est; viene infine illustrata la ripartizione geografica delle priorità nel quadro dei programmi regionali e delle strategie nazionali. Nel testo si illustra la relazione tra i problemi e i bisogni sul posto e il modo in cui la Svizzera reagisce a queste situazioni: in tal modo si possono comprendere i motivi per cui la cooperazione con i Paesi dell'Est si realizza in specifici settori dei singoli Paesi interessati.

Lo scopo della cooperazione con l'Europa dell'Est e la CSI resta la promozione del sistema democratico e di un'economia di mercato su cui possa fondarsi uno sviluppo economico e sociale sostenibile. L'obiettivo concreto della Svizzera è sostenere la transizione rafforzando tanto le capacità locali delle strutture dello Stato quanto l'economia privata e la società civile. Considerati gli scarsi mezzi disponibili, non è possibile agire in modo capillare: ci si concentra quindi su Paesi prioritari (Europa sudorientale e Ucraina), su due programmi regionali (Caucaso meridionale e Asia centrale) e su vari programmi speciali (nel Kosovo, in Russia e ora anche in Moldavia). Oltre che sulla concentrazione geografica, la cooperazione svizzera si specia-

lizzerà ulteriormente sui quattro settori prioritari già menzionati. Tali priorità corrispondono tanto ai principali deficit identificati sul posto in materia di transizione quanto alle specifiche competenze della Svizzera e le permettono di generare un valore aggiunto grazie ai suoi vantaggi comparativi. Il rafforzamento degli attori dell'economia privata e delle istituzioni statali e il conseguente miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rimane l'obiettivo primario del programma di riforme.

I principali strumenti della cooperazione – cooperazione tecnica e cooperazione finanziaria – sono illustrati in dettaglio nel messaggio concernente la nuova legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Gli aiuti alla bilancia dei pagamenti e al bilancio, i provvedimenti di riduzione dell'indebitamento e le garanzie di credito, sono pure strumenti utilizzati nell'Europa dell'Est e vanno quindi finanziati dal presente credito quadro. Cooperazione tecnica e cooperazione finanziaria si combinano tra loro e vengono coordinate con le prestazioni di altri donatori. Sia che si realizzi in forma di programmi bilaterali o attraverso canali multilaterali, la cooperazione svizzera si integra negli sforzi di riforma dei governi partner. Ogni volta che ne hanno la possibilità, gli attori della cooperazione svizzera conducono con i loro partner un intenso dialogo sull'evoluzione strategica dei settori interessati. Attraverso questi scambi è possibile incrementare al massimo l'efficacia dei programmi, accomunare le varie esperienze e consolidare la sostenibilità degli investimenti.

Il messaggio rende conto, inoltre, dell'impiego che è stato fatto dei fondi del credito quadro III, approvato nel marzo 1999 e aumentato nell'estate del 2002. Nel suo rapporto del 12 aprile 2002, il Consiglio federale ha informato il Parlamento sulle attività svolte dalla Svizzera nell'ambito della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. In aggiunta alle informazioni che vengono presentate ogni anno conformemente all'articolo 17 del decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, è parso tuttavia opportuno, dopo dodici anni di cooperazione, sottoporre a valutazione esterna la cooperazione con l'Europa dell'Est e la CSI. I due rapporti peritali, i cui risultati sono riassunti nel presente messaggio, stilano un bilancio globalmente positivo della cooperazione svizzera con i Paesi dell'Est e forniscono una solida base ai due progetti sottoposti al Parlamento. In passato, il contributo della Svizzera al processo di transizione nell'Europa dell'Est è stato notevole, tanto da essere riconosciuto anche a livello internazionale. Dal 1990 il Parlamento ha stanziato complessivamente 3050 milioni di franchi per la realizzazione di questo compito prioritario. La cooperazione svolta finora dalla Svizzera le ha permesso non solo di accrescere la sua reputazione nell'Europa dell'Est e di allacciare, o riallacciare, importanti relazioni per il futuro, ma le ha dato modo di rafforzare la sua posizione nei confronti dell'UE per quanto riguarda la politica d'integrazione. Il nostro Paese ha dimostrato infatti di esser pronto ad assumersi la sua parte di corresponsabilità solidale. Con il presente progetto, il Consiglio federale intende proseguire la cooperazione con l'Europa dell'Est. In tal modo, la Svizzera adempierà agli obblighi morali che le derivano dal fatto di essere un Paese prospero, rispondendo così alle aspettative dei Paesi dell'Europa dell'Est, degli altri Paesi donatori e delle organizzazioni internazionali.

Indice

Compendio	1598
Elenco delle abbreviazioni	1603
I. Situazione iniziale	1605
1 Analisi della situazione e condizioni quadro generali	1605
1.1 Gli sconvolgimenti politici nell'Europa orientale e nella CSI	1605
1.2 Bilancio e analisi delle riforme avviate nell'Europa orientale e nella CSI	1608
2 Principali sfide e punti tematici	1613
2.1 Sicurezza	1614
2.2 Governante	1616
2.3 Sviluppo economico e impiego	1619
2.4 Migrazione	1622
2.5 Rischi ambientali e sicurezza nucleare	1624
2.6 Nuova povertà e sviluppo sociale	1626
2.7 Cultura e identità	1628
3 Contesto e quadro di riferimento	1629
3.1 La politica estera	1630
3.2 La politica d'integrazione	1632
3.3 Il contesto multilaterale	1633
3.3.1 Dichiarazione del millennio per lo sviluppo	1633
3.3.2 Il coordinamento multilaterale	1635
3.3.3 Le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)	1636
3.3.4 L'ONU e le istituzioni europee	1637
3.3.5 La cooperazione con l'aiuto umanitario della Confederazione	1639
3.4 Condizioni quadro di politica economica esterna	1641
II. Contenuto del decreto finanziario	1645
4 Retrospezione della cooperazione con i Paesi dell'Est	1645
5 Il nuovo credito quadro: orientamento strategico della cooperazione con l'Europa dell'Est per gli anni 2005–2008	1650
5.1 Strategie e obiettivi	1652
5.2 L'agenda incompiuta della transizione	1654
5.2.1 Sicurezza, stabilizzazione e governance, democratizzazione	1654
5.2.2 Riforme strutturali, crescita economica e aumento dei redditi	1655
5.2.3 Infrastrutture e risorse naturali	1657
5.2.4 Riforma sociale e nuova povertà	1658
5.3 Principi e strumenti	1659
5.3.1 Principi	1659
5.3.2 Strumenti	1660
5.3.3 Coordinamento delle attività	1662
6 Programmi e priorità regionali	1662
6.1 Europa sudorientale	1665

6.1.1 Balcani occidentali	1666
6.1.2 Romania e Bulgaria	1672
6.2 Comunità degli Stati indipendenti (CSI)	1673
6.2.1 Russia e Ucraina	1674
6.2.2 Asia centrale	1677
6.2.3 Caucaso meridionale	1680
7 Attuazione	1681
7.1 Organizzazione e rete delle rappresentanze	1682
7.2 Partner e istituzioni	1683
7.3 Garanzia di qualità: gestione del sapere, controlling e valutazione	1685
8 Conseguenze, programma di legislatura e fondamenti giuridici	1686
8.1 Le risorse della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est	1686
8.1.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale	1686
8.1.2 Conseguenze finanziarie	1687
8.2 Freno alle spese	1687
8.3 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni e ripercussioni sull'economia	1687
8.4 Rapporto con il diritto europeo	1688
8.5 Programma di legislatura	1688
8.6 Fondamenti giuridici e forma giuridica	1688
III. Allegato	1689
Decreto federale concernente un credito quadro per la continuazione della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI (<i>Disegno</i>)	1703

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
AIEA	Agenzia internazionale dell'energia atomica
ASAA	Associazione svizzera per l'approvvigionamento e l'acquisto
BAS	Banca asiatica di sviluppo
BEI	Banca europea per gli investimenti
BERS	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
CAS	Comitato per l'aiuto allo sviluppo (OCSE)
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CEE/ONU	Commissione economica per l'Europa (ONU)
CENS	Center for Nuclear Safety
CSI	Comunità degli Stati indipendenti
CSI-7	I sette Paesi più poveri e più indebitati della CSI
CSF	Fondo «Struttura di protezione di Chernobyl»
CSN	Conto «Sicurezza nucleare»
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FISA	Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo
FMI	Fondo monetario internazionale
GEF	Fondo mondiale per l'ambiente
GRE	Garanzia dei rischi delle esportazioni
IFC	Società finanziaria internazionale
ISPA	Strumento strutturale di preadesione (UE)
ITC	Centro per il commercio internazionale
MARRI	Iniziativa regionale migrazione, asilo, rifugiati
MDG	Obiettivi di sviluppo del Millennio
MIGA	Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OHR	Ufficio dell'Alto rappresentante in Bosnia e Erzegovina
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONG	Organizzazione non governativa
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OSEC	Ufficio svizzero per l'espansione commerciale
PHARE	Programma di aiuto economico a favore dei Paesi dell'Europa centrale e orientale (UE)
PNUS	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
PRSP	Documenti strategici di riduzione della povertà («Poverty Reduction Strategy Papers»)
PSA	Processo di stabilizzazione e di associazione (UE)

SAPARD	Programma speciale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale a favore dei Paesi dell'Europa centrale e orientale (UE)
SIPPO	Programma svizzero di promozione delle importazioni
SOFI	Organizzazione svizzera per la promozione degli investimenti
TACIS	Programma di assistenza tecnica alla Comunità di Stati indipendenti (UE)
UFCE	Ufficio federale per la cooperazione con l'Europa orientale e centrale (attualmente DSC)
UFEE	Ufficio federale dell'economia esterna (attualmente Seco)
UNCTAD	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNMIK	Missione di amministrazione temporanea delle Nazioni Unite in Kosovo
URSS	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche

Messaggio

I. Situazione iniziale

1 **Analisi della situazione e condizioni quadro generali**

I Paesi dell'Europa orientale sono impegnati in un processo unico: una riforma politica, economica, sociale e culturale di tali dimensioni non era mai stata intrapresa in uno spazio geografico così ampio. In quest'ultimo decennio, alcuni Paesi hanno conosciuto un'evoluzione estremamente dinamica tanto da essere in procinto di aderire all'Unione europea (UE). Il cambiamento storico che hanno vissuto ha consentito loro di svilupparsi autonomamente e ha portato a molti di essi l'indipendenza tanto agognata. I loro abitanti possono godere delle libertà e dei diritti fondamentali, beneficiando nel contempo delle possibilità offerte dal progresso economico e dalla partecipazione alla vita politica.

Tuttavia, le grandi aspettative degli abitanti dei Paesi dell'Europa orientale e dell'ex Unione Sovietica e la loro speranza di veder migliorare rapidamente il loro tenore di vita sono spesso state deluse. Infatti, le vaste riforme intraprese hanno spesso subito contraccolpi drammatici e hanno deteriorato le condizioni di vita di ampie cerchie della popolazione. Il processo in corso causerà altre dolorose privazioni e i Paesi in transizione non potranno condurlo a termine senza il sostegno di altri Stati. Dunque, la transizione è ben lungi dall'essere conclusa: questo è il tema ricorrente del presente messaggio, che domanda l'apertura del credito quadro IV per finanziare la cooperazione con i Paesi dell'Est.

1.1 **Gli sconvolgimenti politici nell'Europa orientale e nella CSI**

Mentre un tempo i Paesi dell'Europa orientale e della CSI avevano molti punti in comune di tipo formale e strutturale, all'indomani dello scioglimento del Patto di Varsavia e del crollo dell'Unione Sovietica le differenze che li separavano hanno continuato ad accentuarsi. L'evoluzione di tali Paesi prosegue in modo molto eterogeneo: il ritmo e gli obiettivi della transizione politica ed economica variano a seconda delle sottoregioni e degli Stati, in funzione delle disparità storiche e culturali. Nel complesso, si constata un divario netto tra il Nord-Ovest e il Sud-Est: da un lato, si trovano nazioni in cui lo Stato poggia su una lunga tradizione e la cui grande omogeneità etnica garantisce la coesione nazionale (Europa centrale e Stati baltici) e, dall'altro, vi sono nazioni giovani che hanno appena raggiunto la sovranità e si distinguono per la loro eterogeneità etnica (Europa del Sud-Est, Caucaso meridionale e Asia centrale). Il ventaglio dei Paesi partner della cooperazione svizzera è dunque vasto e spazia dagli Stati che sono in procinto di aderire all'Unione europea (Romania e Bulgaria) a quelli retti da governi centralizzatori e autoritari, in cui il processo di riforma è solo agli albori (Ucraina e Uzbekistan), o a quelli in cui la transizione politica ha provocato conflitti armati (Caucaso meridionale ed ex Jugoslavia).

L'Europa centrale e gli Stati baltici, un tempo regione prioritaria della cooperazione svizzera con i Paesi dell'Est, entreranno a far parte dell'Unione europea dal 1° maggio 2004. Sebbene la loro adesione non significhi che abbiano concluso il loro processo di transizione, diversi strumenti di coesione e di politica strutturale passano ora in primo piano. Diventando membri dell'Unione europea, questi Paesi beneficeranno dei sussidi e degli strumenti intesi a promuovere l'integrazione e la coesione europea. Prevedendo questa evoluzione, la Svizzera ha già cominciato alcuni anni or sono a ridurre i suoi progetti in Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lituania, Estonia e Lettonia per orientare progressivamente la sua cooperazione verso i Paesi dell'Est che ne hanno maggiormente bisogno, vale a dire l'Europa del Sud-Est e la CSI.

Nell'Europa del Sud-Est, l'evento di maggior rilievo è stato lo scioglimento dell'ex Jugoslavia. La conseguente guerra dei Balcani ha ritardato di almeno dieci anni il processo di riforma rispetto agli altri Paesi dell'Est. Solo la Slovenia, che nel 2004 diventerà un contribuente netto dell'Unione europea, costituisce un'eccezione. Al pieno sostegno di cui la regione ha beneficiato al termine dei conflitti è seguita una certa prudenza da parte dei Paesi donatori, che hanno rivolto la loro attenzione verso altri conflitti (concentrazione su focolai di crisi come l'Afghanistan o l'Iraq) e hanno fissato nuove priorità (lotta contro il terrorismo). Anche se la regione dei Balcani non occupa più una posizione di primo piano nella politica estera, continua tuttavia a rivestire un'importanza fondamentale per l'Europa e la Svizzera dal profilo della politica d'integrazione, di migrazione e di sicurezza. Per tale motivo, il principio dell'integrazione dei Balcani occidentali è stato confermato in occasione del Vertice dell'Unione europea di Salonico, tenutosi il 21 giugno 2003, e il processo di stabilizzazione e di associazione della regione è stato definito nell'«Agenda di Salonico».

Le sfide variano considerevolmente da un Paese all'altro. Nonostante alcuni progressi, l'Albania deve far fronte alla fragilità delle sue strutture statali, che ne ostacolano lo sviluppo economico e impediscono l'istituzione di uno Stato di diritto. Lo stesso vale per la Bosnia e Erzegovina, dove la situazione si è relativamente stabilizzata poiché le due entità che formano il Paese sono riuscite a coesistere con gli stessi diritti e i rifugiati stanno lentamente ritornando in patria. Tuttavia, il Paese continua a dipendere dal sostegno e dalla protezione della comunità internazionale. In questi ultimi tempi, la Croazia ha registrato alcuni progressi e, nonostante vi siano ancora tensioni politiche, si prepara ad aderire all'Unione europea. In Macedonia, i conflitti etnici scoppiati nel 2001 hanno causato seri contraccolpi ai cambiamenti in atto ed è stato possibile evitare una guerra civile solo grazie al rapido intervento della NATO. Da allora, il Paese ha ripreso la via delle riforme grazie all'accordo di Ohrid, concluso il 13 agosto 2001. Per la Serbia e Montenegro, la sfida più grande consiste nel disfarsi del retaggio lasciato dal regime di Milosevic, sia per quanto concerne la repressione della criminalità organizzata e delle tendenze nazionalistiche, sia per il futuro dello Stato federale e i rapporti tra Serbia e Montenegro e con il Kosovo. Il problema posto dallo statuto di questa provincia, al quale la comunità internazionale non ha ancora trovato una soluzione, rimarrà ancora per un po' di tempo una potenziale miccia esplosiva. Ciononostante, i rifugiati del Kosovo sono ritornati rapidamente in patria e la ricostruzione si svolge rapidamente, soprattutto grazie al massiccio aiuto, senza precedenti, fornito dall'estero. Dalla guerra del 1999, la Svizzera ha versato circa 250 milioni di franchi per la cooperazione con il Kosovo. Malgrado i problemi ancora irrisolti e le questioni ancora sospese, le prospettive per tale regione

sono ben più promettenti di cinque anni fa (cfr. n. 6.1). È tuttavia importante sottolineare che il riaccendersi dei conflitti è stato evitato soprattutto grazie agli sforzi prodigati dalla comunità internazionale e alla presenza militare sotto il mandato dell'ONU.

**Fine della dittatura di Milosevic:
Il sollecito aiuto della Svizzera alla Serbia e Montenegro**

Alla fine del 2000, la Serbia e Montenegro è diventata membro del gruppo di voto presieduto dalla Svizzera in seno al Fondo monetario internazionale (FMI), alla Banca mondiale e alla BERS¹. La Svizzera, che ha già fornito sul posto un aiuto umanitario straordinario e ha contribuito considerevolmente a promuovere la pace nella regione, sia durante la crisi del Kosovo sia durante il cambiamento di regime a Belgrado (operazione Focus), ha continuato a dare il suo aiuto accordando crediti ponte alla Serbia e Montenegro per consentirle di aderire al FMI e un prestito di 27 milioni di franchi, esente da interessi, affinché diventasse membro della BERS. Inoltre, ha versato un aiuto budgetario di 10 milioni di franchi per cofinanziare un credito di adeguamento strutturale della Banca mondiale e ha fornito un aiuto tecnico al governo per gestire il debito esterno. Infine, per consentire alla Serbia e Montenegro, più volte isolata, di rientrare a pieno titolo nella comunità internazionale, la Svizzera ne promuove l'adesione all'OMC.

Alla fine del 2002, la Svizzera ha messo in atto una serie di misure bilaterali quale aiuto immediato (versamenti ai beneficiari di rendite e dell'assistenza sociale, finanziamento di combustibile e di medicinali). Il Seco ha inoltre finanziato urgenti lavori di ripristino nel settore dell'elettricità. L'ammodernamento delle infrastrutture di approvvigionamento elettrico, che consentirà in particolare di integrare il Paese nella rete internazionale, figura al primo posto delle priorità della ricostruzione. Anche la consegna alla città di Belgrado di 20 tramvie provenienti da Basilea si iscrive nel quadro dell'aiuto alla ricostruzione.

Nell'ex superpotenza sovietica, la situazione iniziale fondamentalmente diversa ha causato un'instabilità politica più forte e una recessione economica più profonda e persistente. Il retaggio lasciato dall'Unione Sovietica non ha infatti facilitato il lavoro della *Comunità di Stati indipendenti* (CSI). Tuttavia, è stato possibile evitare il temuto scenario «worst-case», vale a dire il disfacimento dell'Unione Sovietica con conseguenti guerre regionali. Gli spaventosi conflitti che hanno dilaniato il Caucaso del Nord e del Sud hanno fortunatamente costituito un'eccezione. Sotto il presidente Putin, la Russia è riuscita a risollevarsi dalla crisi finanziaria che l'aveva colpita nel 1998, a intraprendere vigorose riforme economiche e a rafforzare la coesione del Paese. Dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001, il Paese invoca la lotta contro il terrorismo internazionale per giustificare il suo riavvicinamento agli Stati Uniti e la guerra contro la Cecenia. Riafferma anche la propria supremazia sugli Stati periferici, diventati ormai indipendenti, e intende avere voce in capitolo in merito allo sfruttamento e al trasporto delle risorse (petrolio, gas e metalli preziosi). Nel contempo, gli Stati Uniti hanno approfittato della lotta internazionale contro il terrorismo per estendere la loro sfera d'influenza militare ad alcune repubbliche

¹ Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, cfr. n. 3.3.3.

dell'Asia centrale, strategia che la Russia ha finora tollerato senza opporre troppa resistenza. Benché attualmente non sia possibile prevedere le conseguenze politiche di tale strategia, con le guerre in Afghanistan e in Iraq ci si è tuttavia resi conto dell'importanza che la cintura Sud dell'ex Unione Sovietica riveste dal punto di vista geostrategico.

Il passaggio alla democrazia e allo Stato di diritto dell'Ucraina, della Moldavia e della Bielorussia ha incontrato una forte opposizione. Attualmente, nessuno mette più in dubbio l'indipendenza dell'Ucraina né quella della Moldavia: del resto, dopo anni di declino economico, questi Paesi stanno dando i primi segnali di ripresa. Ciononostante, tutti e tre i Paesi sono confrontati con una grossa sfida nell'ambito della politica interna, poiché devono impegnarsi a promuovere la democratizzazione, l'insediamento di istituzioni statali stabili e il rispetto dei diritti umani. In vista dell'adesione all'Unione europea degli Stati dell'Europa centrale e orientale nel 2004 (cfr. n. 3.2), la lotta contro la migrazione e il traffico di armi, di droghe e di esseri umani assumerà un'importanza fondamentale in Ucraina, Moldavia e Bielorussia (cfr. n. 3.2).

Nel 1991, i cinque Stati dell'Asia centrale (Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan) si erano pronunciati a favore del rinnovo dell'Unione Sovietica e non erano dunque pronti ad assumere la propria indipendenza. Di conseguenza, hanno conosciuto una profonda crisi politica ed economica, associata a una pauperizzazione della popolazione, dalla quale faticano ad uscire. Le frontiere tracciate artificialmente da Stalin ostacolano non solo la formazione degli Stati ma anche la cooperazione regionale. Il problema del tracciato delle frontiere, non essendo ancora risolto, si ripercuote sulle relazioni tra i Paesi e continua a rappresentare un potenziale di conflitto.

I conflitti irrisolti e le persistenti tensioni etniche continuano a determinare il clima politico nel Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaigian, Georgia), dove centinaia di migliaia di rifugiati sperano ancora di ritornare. Anche se la Transcaucasia e l'Asia centrale sembrano essersi prudentemente avviate sul cammino delle riforme, presentano tuttavia inquietanti sintomi di declino che ostacolano uno sviluppo economico durevole. In entrambe le regioni, i conflitti per la distribuzione delle risorse idriche ed energetiche, rimasti irrisolti, pregiudicano le relazioni tra gli Stati.

1.2 Bilancio e analisi delle riforme avviate nell'Europa orientale e nella CSI²

La caduta del comunismo e il crollo del blocco sovietico all'inizio degli anni Novanta hanno provocato uno sconvolgimento senza precedenti nell'Europa orientale: i regimi centralizzatori e autoritari sono stati sostituiti da strutture democratiche pluralistiche, mentre andava instaurandosi la separazione dei poteri politici e lo Stato di diritto; l'economia pianificata lasciava il posto a nuove forme di proprietà e alle

² L'analisi della transizione e dello stato di avanzamento delle riforme avviate nell'Europa orientale si basa sullo studio «Die Transition und ihre Schatten. Zehn Jahre Ostzusammenarbeit», A. Melzer, 2003. Tale analisi è stata realizzata su mandato della DSC e del Seco nell'ambito di un bilancio globale della cooperazione svolta finora con l'Europa orientale (cfr. n. 4). Studi analoghi sono stati pubblicati dalla Banca mondiale «Transition: the first ten years» (2002) e dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) «Transition Report» (2000, 2001 e 2002).

libertà e ai principi dell'economia di mercato. Dopo più di un decennio di riforme, oltre un terzo dei ventisette Paesi in transizione può essere considerato, secondo i criteri della Commissione dell'Unione europea, uno Stato di diritto stabile con un'economia di mercato competitiva. Il processo di transizione può tuttavia essere qualificato come durevole solo in alcuni Stati dell'Europa orientale, principalmente in quelli del Nord-Ovest, nei quali la sua influenza sulle persone, le istituzioni, i potenziali, le dinamiche e i valori è tale da garantirli a lungo termine.

Nella maggior parte degli altri Paesi, i profondi cambiamenti e le riforme hanno causato gravi perdite sul piano socioeconomico e hanno deteriorato le condizioni di vita degli abitanti, che non riescono ad affermarsi in modo costruttivo in una società che percepiscono come positiva. Del resto, la recessione scatenata dal retaggio lasciato da un regime corrotto e dalle misure di ristrutturazione ha comportato un'ingente diminuzione della produzione e la distruzione di quantità enormi di averi sotto forma di risparmi e rendite. In 12 Paesi su 27, il reddito pro capite è inferiore di circa il 25 per cento rispetto a quello del 1989. Inoltre, in base alle cifre della BERS, oltre il 40 per cento della popolazione di 10 Paesi vive in uno stato di povertà. Come lo dimostrano gli indicatori sociali, i cui valori corrispondono, il degrado delle condizioni di vita è arrivato a un punto tale da ripercuotersi sulla durata di vita degli abitanti. In questi ultimi anni, anche l'indice di sviluppo umano³ dell'intera Europa orientale e della CSI è diminuito.

Attualmente, i Paesi che hanno raggiunto o persino superato il livello di produzione che avevano prima della caduta del comunismo, in particolare i candidati all'adesione all'UE, costituiscono un'eccezione. Le economie dei Paesi dell'Europa orientale sperano di essere più efficienti adottando i principi dell'economia di mercato, la quale tuttavia non ha ancora dimostrato di essere in grado di offrire alla popolazione di questi Paesi una qualità di vita migliore di quella garantita dall'economia pianificata. In vaste regioni dell'Europa dell'Est, le riforme sono dunque lungi dall'essere concluse. A tale proposito, la comunità internazionale ha coniato l'espressione «Agenda incompiuta della transizione», la cosiddetta «unfinished agenda» (cfr. n. 5.2).

Retrospectivamente, il *processo di transizione* può essere suddiviso in più fasi.

La prima fase comprende le tappe iniziali del cambiamento, che ha interessato innanzitutto i Paesi dell'Europa centrale e gli Stati baltici, grazie all'ingente mobilitazione di forze civili, influenzate in parte dai sindacati e della Chiesa. Inizialmente, questa «rivoluzione di velluto» è attribuita soprattutto ai grandi movimenti popolari, tuttavia in alcuni luoghi anche i membri del governo hanno sostenuto gli sforzi di riforma. Durante la seconda fase, iniziata nel 1990, il cambiamento si è esteso ad altri Paesi (in particolare nell'Europa del Sud Est e in Unione Sovietica), nei quali tuttavia le riforme sono state avviate dall'élite al potere senza la partecipazione di altri attori sociali. I fattori che hanno scatenato la transizione sono stati decisivi poiché hanno influenzato la politica successiva. Infatti, mentre nell'Europa centrale e negli Stati baltici le riforme hanno beneficiato di un ampio sostegno del popolo, nell'Europa meridionale e in Unione Sovietica sono state introdotte, se non addirittura imposte, dalle autorità e, di conseguenza, è mancato loro il necessario consenso sociale.

³ Cfr. Appendice IV.

In alcuni Paesi, il solo fatto di diventare indipendenti è bastato a provocare gravi conflitti e guerre, che per anni hanno ostacolato ogni tipo di riforma. Attualmente, per tale motivo, negli Stati della ex Jugoslavia e nel Caucaso meridionale il processo di trasformazione è solo nella sua fase iniziale. Tali conflitti, oltre ad aver avuto effetti devastanti sul piano politico, economico e sociale, hanno comportato grossi spostamenti di popolazione e flussi di rifugiati, che hanno raggiunto anche i Paesi occidentali (cfr. n. 2.4).

Anche se i fattori all'origine del cambiamento erano sostanzialmente diversi a seconda degli Stati e delle regioni, è quasi sempre possibile suddividere il processo di transizione in due fasi principali: la prima è caratterizzata da decisioni di fondo e da riforme legislative, la seconda è contrassegnata da riforme strutturali e dall'attuazione di istituzioni sociali.

Evoluzione del concetto di transizione:

- Fino al 1990, la transizione designa soprattutto una liberalizzazione formale basata su riforme di principio (riforme sbrigative «top down»): introduzione di strutture democratiche pluralistiche, liberalizzazione dei prezzi e del commercio, convertibilità delle monete e diritto di proprietà sui mezzi di produzione.
- A partire dal 1993, si dà la priorità all'istituzionalizzazione delle riforme in ambito politico, legislativo, esecutivo, giudiziario ed economico: concorrenza, infrastrutture, banche, autorità di vigilanza ecc.
- Dal 1996, si tiene maggiormente conto delle ripercussioni globali sulla stabilità macroeconomica, come l'evoluzione dei flussi di capitali internazionali.
- Dal 2000, sono avviati programmi di lotta contro la povertà, in particolare nei Paesi del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale membri della CSI.

Durante questi ultimi anni, il *concetto di transizione* è evoluto in maniera sostanziale, modificandosi e arricchendosi continuamente: nei dibattiti su scala internazionale, la concezione teorica della transizione è passata dalla definizione puramente liberale e monetarista di primi anni Novanta a un concetto diametralmente opposto, basato sulla politica sociale e dello sviluppo, dopo aver attraversato un periodo in cui l'accento era posto soprattutto sul quadro istituzionale. Attualmente, tutti gli Stati sono concordi nel sostenere che la transizione designa l'attuazione di nuove istituzioni politiche, economiche e sociali, fondate sui principi della democrazia, del rispetto dei diritti umani e dell'economia di mercato e tese a garantire uno sviluppo sociale ed ecologico sostenibile. Fra le priorità della transizione o trasformazione figura l'attuazione o la riforma di molte istituzioni più o meno importanti, sulle quali si basa la vita in società e che spaziano dal diritto fallimentare e dal sistema catastale e creditizio alle casse pensioni. Tale transizione potrà considerarsi conclusa solo quando saranno garantite la stabilità e l'affidabilità del quadro istituzionale. Si potrà parlare di istituzioni durevoli solo se le loro basi sono abbastanza solide da consentire loro di rinnovarsi e la loro stabilità dipenderà innanzitutto dal livello di vita delle popolazioni e dal potenziale socioeconomico degli Stati. La transizione sarà conclusa solo quando le nuove istituzioni garantiranno il rispetto della dignità umana sul piano legale, economico e sociale. In conclusione, il processo di transizione

consiste nell'instaurazione di un sistema fondato sui principi della democrazia, dello Stato di diritto e dell'economia di mercato, che tenga conto della compatibilità con l'ambiente e di uno sviluppo sociale sostenibile.

Tuttavia, se i problemi si aggravano per quanto concerne i beni di produzione, i potenziali, le risorse e gli averi, vi è il rischio che la crisi rimetta in discussione la riforma e causi un tracollo delle istituzioni che, a sua volta, potrebbe provocare crisi politiche con un conseguente cambiamento di regime, come dimostrato dal corso della storia.

Finché le riforme non saranno concretizzate sul piano istituzionale, il processo di transizione indebolirà il sistema politico ed economico rischiando di comportare lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali e dei *potenziali* sociali. Dopo più di dieci anni di riforme, l'aumento insufficiente dei redditi, il problema occupazionale e il crollo generale delle prestazioni sociali costituiscono le sfide principali per quanto riguarda la produzione di beni e di servizi. L'evoluzione è particolarmente allarmante nel campo della sanità, poiché in alcuni Paesi si constata una diminuzione della speranza di vita. Mentre un tempo l'accesso alle cure e alla previdenza era garantito a tutti, oggi si assiste all'instaurazione di una società a due velocità.

In materia di politica ambientale, i Paesi candidati all'adesione all'UE si sono dotati degli strumenti di protezione adeguati e hanno insediato istituzioni per sorvegliarne l'applicazione. Malgrado il loro rilancio economico, questi Paesi sono riusciti a diminuire l'inquinamento nel corso del processo di transizione, ma dovranno ancora proseguire i loro sforzi per diversi anni. Gli Stati della CSI hanno infatti numerosi siti contaminati (terreni contaminati, problema idrico, centrali atomiche e deposito di scorie radioattive), i cui costi di decontaminazione sono nettamente superiori ai loro mezzi. Anche le infrastrutture versano spesso in uno stato pietoso (riscaldamenti, costruzioni e approvvigionamento idrico) e necessitano quindi di ingenti investimenti.

In tutti i Paesi in transizione, le grandi disparità tra i redditi e gli abusi commessi nel processo di privatizzazione mettono in pericolo la coesione sociale e il relativo potenziale. Tali Paesi devono inoltre affrontare il fenomeno della disoccupazione, che fino ad allora era sconosciuto. Per quanto concerne il futuro degli abitanti, dopo la prima ondata inflazionistica ci si è resi conto che i gruppi marginalizzati – pensionati, sfollati, disoccupati e minoranze – sono i più vulnerabili. La popolazione attiva si aspettava inoltre un miglioramento progressivo della propria situazione, invece le cerchie della popolazione escluse dal nuovo sistema economico aumentano man mano che ci si allontana dal Nord-Ovest e ci si avvicina al Sud-Est. Più l'economia e il governo sono deboli, più l'erosione delle prestazioni nei settori cruciali dell'educazione e della sanità è profonda. In un terzo dei Paesi in transizione, ossia in quelli più poveri, queste lacune minano le basi vitali degli individui.

Nel giro di pochi anni, tutti gli *attori della transizione* sono cambiati. Gli eroi della prima ora – dirigenti sindacali, pastori, dissidenti, sindaci, capi di Stato, promotori dei movimenti popolari – hanno da tempo ceduto il posto ad altri. Tuttavia, i Paesi in cui i governi sono i veri e propri promotori delle riforme sono una minoranza. Se questo vale per i Paesi candidati all'adesione all'UE, vale a dire circa la metà dei ventisette Paesi in transizione, ben diversa è la situazione degli altri Paesi, dove coloro che hanno approfittato delle prime grandi ondate di privatizzazione si sono impadroniti del potere e si oppongono a ogni tipo di riforma che potrebbe nuocere alla loro supremazia. Una manciata di governi si aggrappa ancora ai fondamenti del

socialismo avviando riforme solo in alcuni sottosettori. Usciti dal regime comunista, i loro dirigenti governano ancora secondo lo stesso modello. La cooperazione con questi Stati deve dunque essere orientata verso le forze riformatrici, per cui è necessario definire chiaramente i gruppi bersaglio.

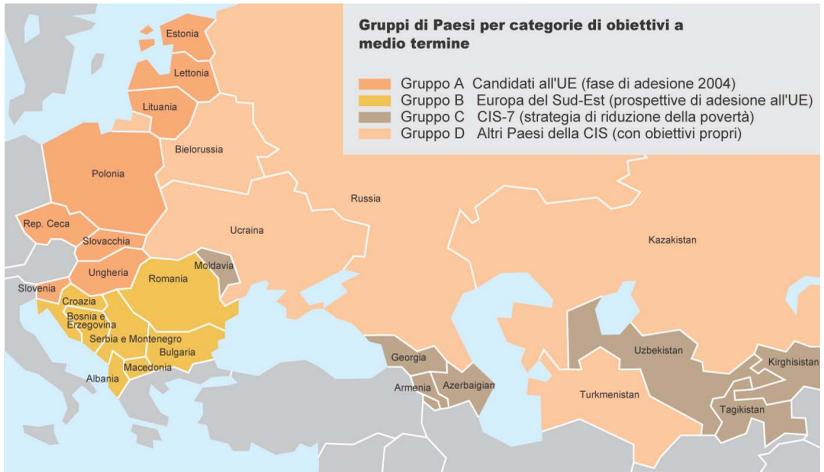
La società civile ha riconquistato il suo ruolo originario in ambito politico laddove ha contribuito ad avviare il processo di transizione. Si occupa infatti dei gravi problemi sociali legati alle riforme e in campo sociale assume responsabilità sempre maggiori, un tempo assunte dallo Stato e dalle sue grandi istituzioni. Sostiene con vigore le piccole imprese di recente fondazione e si occupa quotidianamente dei gravosi oneri amministrativi ereditati dall'era comunista. Tuttavia, le capacità della società civile diminuiscono nettamente man mano che ci si allontana dal Nord-Est europeo e ci si avvicina al Sud-Est asiatico (Asia centrale e Caucaso).

Tutti i Paesi in transizione, anche i più titubanti, ad eccezione tuttavia della Bielorussia e del Turkmenistan, hanno intrapreso sforzi enormi per far avanzare le riforme. In ambito politico, l'Unione europea garantisce, sulla base di controlli molto severi, che i Paesi dell'Est europeo candidati all'adesione nel 2004⁴ rispettino lo Stato di diritto. Tuttavia, la qualità delle istituzioni politiche (governo, parlamento e potere giudiziario) varia considerevolmente da un Paese all'altro e, nella maggior parte dei Paesi in transizione, la riforma delle grandi istituzioni, come la polizia, le dogane, l'istituzione carceraria, gli uffici del lavoro, i media, la protezione dei dati ecc. non è ancora conclusa («unfinished agenda»).

La sfida principale che caratterizza il cambiamento in corso nell'Europa orientale è costituita dalla necessità di condurre contemporaneamente le diverse tappe della riforma al fine di garantire una trasformazione sociale omogenea. A differenza del modello cinese o vietnamita, i governi dell'Est devono instaurare un nuovo quadro politico, legale e istituzionale, istituire nuove strutture regionali nel settore della sicurezza e degli scambi, garantire la stabilità macroeconomica, avviare e implementare programmi di aggiustamento strutturale e riforme settoriali, attenuare gli effetti sociali della transizione e garantire la sostenibilità ecologica. In alcuni casi, questo processo è accompagnato anche dalla fondazione di un nuovo Stato o dalla frammentazione di una struttura statale esistente in vari Stati indipendenti.

Riassumendo, si può affermare che nell'Europa centrale e negli Stati baltici è stato avviato un processo durevole di riforma. Si tratta dei Paesi in transizione, un terzo del totale, che godono della situazione migliore: possiedono maggiori mezzi e risorse, hanno conosciuto una crisi più breve e si fondano su altre tradizioni. I Paesi del Sud-Est europeo candidati all'adesione hanno buone possibilità di raggiungere lo stesso livello dei Paesi dell'UE. Le prospettive a medio e lungo termine rimangono invece incerte per la CSI e variano molto da un Paese all'altro.

⁴ Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania.



Legenda: Si distinguono tre gruppi di Paesi in transizione con diverse categorie di obiettivi a seconda dello stato delle loro riforme e dei loro obiettivi di politica estera:

1. Il primo gruppo (A e B) riunisce gli Stati che si prefiggono di aderire a breve o a medio termine all'Unione europea. Questo gruppo si suddivide in tre sottogruppi in funzione dello stato di avanzamento dei negoziati di adesione: i Paesi della prima fase di adesione nel 2004 (Europa centrale e Stati baltici), quelli appartenenti alla seconda fase di adesione prevista per il 2007 (Romania, Bulgaria ed eventualmente Croazia) e i Balcani occidentali.
2. Il secondo gruppo (C) comprende gli Stati che incentrano la loro attenzione soprattutto sulla lotta alla povertà (Caucaso meridionale, Asia centrale, Albania e Macedonia) e che partecipano ai programmi coordinati dalla Banca mondiale nell'ambito dei cosiddetti «Documenti strategici di riduzione della povertà» (PRSP)⁵.
3. Il terzo gruppo (D) è costituito da Stati di dimensioni più grandi che perseguono obiettivi propri (Russia, Ucraina, Kazakistan ecc.). A causa delle loro dimensioni e della loro potenza, il loro processo di transizione dipende essenzialmente dalla loro politica interna e non può essere influenzato in alcun modo dall'esterno.

Tali categorie di obiettivi determinano le priorità fissate dai diversi gruppi di Stati nel quadro del processo di riforma e sono dunque determinanti per l'orientamento strategico della cooperazione.

2 Principali sfide e punti tematici

All'inizio del terzo millennio, gli Stati dell'Europa orientale e della CSI sono ancora confrontati con molte difficoltà, alcune delle quali generano profonde ristrutturazioni dell'economia, dello Stato e della società, mentre altre sono il risultato di tale transizione. Sia che provengano dal retaggio dell'era socialista sia che costituiscano gli effetti collaterali delle riforme, i problemi esposti in questo capitolo sono strettamente connessi e le loro conseguenze negative talvolta si sommano. In generale, le soluzioni auspiccate sono complesse e la loro attuazione richiede notevoli sforzi e molto tempo.

⁵ Cfr. n.3.3.2

Nell'ultimo decennio, i rischi che lo spazio dell'Est europeo può comportare per la nostra sicurezza sono profondamente mutati: da quando la Russia non riveste più il suo ruolo di potenza mondiale, le probabilità di uno scontro armato tra l'Europa occidentale e l'Europa orientale sono diventate quasi nulle. Nel Sud-Est europeo, invece, la sicurezza è stata messa a dura prova da violenti conflitti. Per tale motivo, 20 000 soldati sono attualmente impegnati in operazioni di mantenimento della pace in Kosovo e 12 000 in Bosnia e Erzegovina. Le tensioni fra l'Est e l'Ovest hanno ceduto il posto a un'integrazione politica, economica e sociale graduale dei Paesi dell'Europa centrale e orientale nel contesto europeo e transatlantico. I segni più manifesti di questo rafforzamento della sicurezza sono l'entrata nella NATO di ex Paesi membri del Patto di Varsavia⁶ e dei Paesi dell'Europa meridionale e l'allargamento dell'Unione europea verso Est. Questi progressi contrastano purtroppo con l'insorgere di nuovi pericoli nella regione e tale fenomeno è ancora più evidente se si considera la sicurezza non solo dal profilo politico-militare ma in un'accezione più ampia, che includa tanto le relazioni fra Stati quanto la situazione di gruppi e persone e lo stato dell'ambiente naturale (cfr. n. 2.5). Fra i fattori più a rischio citiamo la povertà endemica, i gravissimi contrasti socio-economici in costante aumento, la debolezza e la mancanza di credibilità delle istituzioni statali. Inoltre, se in un Paese la popolazione non ha prospettive per il futuro, aumentano i rischi per l'intero continente. La sicurezza della Svizzera è dunque legata indissolubilmente alla sicurezza nell'Europa dell'Est. I conflitti e le condizioni di vita precarie nei focolai di crisi possono avere ripercussioni dirette sull'Europa occidentale, che si manifestano con l'afflusso di rifugiati, la criminalità organizzata transnazionale o la diminuzione del volume degli scambi commerciali. Poiché l'esperienza ha dimostrato che la transizione è accompagnata inevitabilmente da conflitti, le attività della cooperazione devono tenere conto dei fattori principali che determinano la sicurezza nell'Europa orientale e nella CSI, elencati qui di seguito.

- I Paesi dell'Est impegnati nella transizione si distinguono sia per la situazione che li caratterizzava all'inizio delle riforme sia per il ritmo al quale queste si sono susseguite. A causa di tali differenze, sommate agli interessi geopolitici degli attori globali e regionali, si sono formate *zone con livelli di sicurezza molto diversi*. Grazie agli sforzi intrapresi dall'ONU, dalla NATO, dall'UE e dall'OSCE, in particolare mediante il Patto di stabilità, la situazione nell'Europa del Sud-Est è nettamente migliorata, ma continua tuttavia a costituire una minaccia per la sicurezza del nostro continente. Nel Caucaso, i Ceceni hanno impugnato le armi contro i Russi per tentare di ottenere la loro indipendenza. Nella Transcaucasia, la stabilità è minacciata sia dai conflitti russo-georgiani per la sovranità sull'Abcasia sia dagli scontri che oppongono l'Armenia all'Azerbaigian per il Nagorno-Karabach. Le misure tese a combattere il terrorismo, gli strascichi della guerra in Afghanistan e le difficoltà legate alla nascita di nuovi Stati fanno dell'Asia centrale un territorio ad alto potenziale di conflitto. Vi si aggiungono le tensioni provocate dallo sfruttamento delle risorse naturali (guerra del petrolio nel Caucaso e questione dell'utilizzazione delle risorse idriche in Asia centrale), senza dimenticare

⁶ 1999: Polonia, Ungheria e Repubblica ceca.
2004: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia.

che alcuni regimi, come in Bielorussia, rimangono al potere facendo ricorso alla repressione, a scapito della sicurezza e della libertà dei propri cittadini.

- La *prevenzione di altre crisi* e la ricostruzione dopo un conflitto sono compiti dei quali alcune regioni dovranno occuparsi ancora per molto tempo, impiegando ingenti risorse, prima di riuscire a istituire strutture statali ed economiche stabili, attenuare le disparità regionali e assicurare l'uguaglianza politica e sociale a tutti gli strati della popolazione. Per garantire la sicurezza a lungo termine, sono necessarie anche fonti di reddito, una crescita economica costante e la preservazione delle risorse naturali. Se non è possibile adempiere queste condizioni, vi è il rischio che scoppino nuovi conflitti che ostacolerebbero la transizione e aggraverebbero ulteriormente la situazione delle classi più sfavorite della popolazione. La prevenzione diretta delle crisi e la mediazione sono parte integrante della politica svizzera, tuttavia il loro finanziamento è garantito separatamente dal credito quadro per misure di gestione civile dei conflitti e di promovimento dei diritti dell'uomo⁷. Rientrano nella cooperazione con i Paesi dell'Est anche le attività volte a promuovere la pace su scala locale e incentivare i meccanismi regionali di composizione delle controversie mediante la formazione e la cura di traumi nonché i progetti di riconciliazione. Per quanto concerne gli strumenti di prevenzione dei conflitti, si è puntato poco sulla riforma dei sistemi di sicurezza, che coinvolge numerosi attori militari e civili ed è strettamente connessa con la democratizzazione degli Stati.
- La *debolezza delle strutture statali*, la mancanza di meccanismi di controllo e il degrado del sistema statale, che caratterizzano le regioni in guerra, mettono in discussione l'autorità centrale, favoriscono la «privatizzazione del potere» e spingono pochi gruppi ad approfittare delle prerogative dello Stato per favorire i propri interessi particolari («state capture»). La *criminalità* e la *corruzione*, fenomeni relativamente preoccupanti nell'Europa dell'Est, costituiscono un pericolo per la sicurezza degli individui, dei gruppi e delle istituzioni nonché un ostacolo alla transizione. Sarà in particolare necessario condurre azioni coordinate su scala internazionale per combattere il traffico di droga, il riciclaggio di denaro sporco e la tratta di esseri umani. La minaccia del *terrorismo* islamico, un fenomeno che nella regione si identifica principalmente con i Ceceni, può irrigidire ulteriormente strutture statali già autoritarie. Con la discriminazione dei musulmani da parte di poteri pubblici – nonostante la grande diversità linguistica, sociale e culturale che caratterizza lo spazio post sovietico – questa minaccia comporta una separazione sempre più netta tra Stato e Islam e dunque un rischio non trascurabile per la sicurezza della regione. A causa della portata internazionale delle reti terroristiche, il pericolo che esse rappresentano non concerne solo la regione ma si estende a tutto l'Occidente.
- Per quanto riguarda la promozione della sicurezza e della pace, in questi ultimi anni si è posto l'accento su una nuova dimensione della sicurezza: la nozione di *sicurezza umana*. Questo concetto non si riferisce unicamente a un mondo «libero dalla paura» (agenda per la sicurezza), ma anche a un mondo «libero dalla miseria» (agenda per lo sviluppo). L'Europa dell'Est

⁷ Cfr. Messaggio del 23.10.2002 (FF 2002 7091). L'attuazione della politica di pace rientra nelle competenze della Divisione politica IV del DFAE.

presenta gravi lacune anche in merito a questo aspetto della sicurezza. Spesso, infatti, la sicurezza dello Stato è in contraddizione con la sicurezza della popolazione. Inoltre, in molte regioni dell'Europa orientale e della CSI si vive attualmente sotto la minaccia costante di attacchi armati, della povertà e della marginalizzazione sociale. Non sempre i diritti fondamentali sono garantiti e le donne e i bambini sono i primi a soffrirne: assumono carichi di lavoro eccessivi, sono vittime di violenze domestiche e non possono accedere adeguatamente all'istruzione e alle altre prestazioni statali. Il sentimento di insicurezza che pervade gli individui costituisce un rischio per tutti, perché può condurre alla criminalità e dare origine a situazioni di conflitto.

Le sette dimensioni della sicurezza umana secondo il PNUS

1. Sicurezza economica
2. Sicurezza alimentare
3. Sicurezza sanitaria
4. Sicurezza ambientale
5. Sicurezza personale e fisica
6. Sicurezza della comunità
7. Sicurezza politica (rispetto dei diritti dell'uomo, protezione dall'oppressione, la persecuzione e la tortura).

- Il prossimo allargamento dell'UE creerà *nuove frontiere all'Est*, che aumenteranno le disuguaglianze socioeconomiche e provocheranno nuove marginalizzazioni, minacciando in tal modo la sicurezza non solo dal punto di vista dei Paesi interessati ma di tutta l'Europa. I nuovi confini e la nuova, temuta «cortina di ferro», nascondono un potenziale di conflitto incalcolabile sia sul piano socio-economico sia su quello della politica migratoria (mercato nero e contrabbando) e della criminalità organizzata. Se l'Unione europea non riesce a impostare relazioni di fiducia con i nuovi vicini, l'integrazione interna e la coesione potrebbero esserne pregiudicate.

2.2 Governance

La sicurezza umana e la stabilità delle strutture statali sono strettamente collegate alla nozione di *governance*. Tranne qualche rara eccezione, l'Europa dell'Est e la CSI non contano più, attualmente, Stati unitari accentratori, che controllano tutti gli aspetti sociali, dai processi economici alla pianificazione della vita degli individui. Tuttavia, il modello di uno Stato di diritto liberale che non ha l'esclusiva sulla formazione dell'opinione politica né il monopolio sulla produzione industriale non è ancora del tutto applicato. Evidentemente, la nuova percezione del ruolo dello Stato riuscirà a imporsi solo con il passare del tempo: benché elette, alcune autorità rimangono legate alle vecchie abitudini e tradizioni politiche, ostinandosi a considerarsi organi centrali di comando, incaricati dalla società civile di pianificare, produrre e controllare tutte le attività. Inoltre, nei Paesi in transizione sono rare le persone che possiedono una solida esperienza pratica nella gestione di uno Stato di diritto

moderno. Si tratta dunque di elaborare una nuova nozione di Stato e di metterla in atto tempestivamente, poiché la popolazione ha molte aspettative.

Che cos'è la governance?

La nozione di *governance* include meccanismi complessi, risorse, processi e istituzioni sui quali i cittadini di un Paese, i suoi organi legali e i suoi gruppi sociali si basano per formulare le loro preoccupazioni, comporre le controversie, assumere i loro diritti e i loro obblighi e fornire le loro prestazioni. La qualità della *governance* si misura in base al modo di esercitare l'autorità politica, economica e amministrativa nella gestione degli affari pubblici di un Paese.

Conformemente ai principi riconosciuti attualmente nella nozione di *governance*, le principali condizioni richieste per garantire il funzionamento delle strutture pubbliche e far fronte ai mutamenti sociali sono le seguenti:

- istituzioni elette democraticamente e trasparenti e processi decisionali partecipativi in ambito politico;
- responsabilità politica e finanziaria delle autorità a tutti i livelli («accountability»);
- utilizzazione efficiente delle risorse pubbliche nell'ottica di conseguire gli obiettivi prioritari a favore della comunità;
- fornitura di prestazioni esente da corruzione e discriminazioni;
- rispetto e garanzia dei principi dello Stato di diritto e dei diritti umani senza distinzioni di sesso, età o classe sociale.

La *governance* riveste un'importanza fondamentale per il successo della transizione sotto un duplice aspetto: è, nel contempo, l'obiettivo del processo e il mezzo che consente di attuarlo, accelerarlo e consolidarlo. Per tale motivo, i Paesi donatori e le organizzazioni multilaterali hanno posto il buon governo quale condizione per la loro collaborazione. Il numero 7 tratta più dettagliatamente la nozione attuale di condizionalità nella cooperazione con i Paesi dell'Est.

Numerosi Paesi dell'Europa orientale e della CSI hanno fatto progressi notevoli in materia di *governance*: per esempio, si sono dotati di costituzioni moderne, organizzano regolarmente elezioni fondate sui principi della democrazia e i loro parlamenti riuniscono rappresentanti delle fazioni politiche più disparate. I progressi realizzati nell'ambito dei diritti civili e politici sono tuttavia in netto contrasto con le enormi lacune esistenti nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali, la cui continua violazione è anche, in particolare, una conseguenza della transizione incompiuta. È quindi opportuno migliorare ulteriormente il funzionamento degli organi statali e le loro relazioni con la società e l'economia, poiché il retaggio lasciato dai vecchi apparati statali fondati sull'autoritarismo e non sulla volontà di fornire prestazioni mirate è ancora molto pesante. Nell'Europa dell'Est, è dunque importante tenere conto della mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato. Sono numerose infatti le cerchie della popolazione che hanno fatto cattive esperienze con le istituzioni pubbliche, sia sotto il comunismo sia durante gli anni di confusione successivi al crollo di tale regime, per cui la loro diffidenza nei confronti dello Stato permane. Ristabilire la fiducia dei cittadini nelle loro istituzioni statali affinché siano

pronti a sostenerle è forse la sfida più ambiziosa che si pone all'atto dell'instaurazione dello Stato di diritto. A tale scopo, la promozione dei Comuni nel quadro dei processi di decentralizzazione del potere svolge un ruolo essenziale. Una separazione netta tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario e la decentralizzazione del potere statale non costituiscono ancora la norma. Anche il funzionamento del sistema giudiziario lascia a desiderare⁸: troppo spesso le vecchie élite occupano i posti chiave sia nelle nuove strutture dello Stato sia nel nuovo settore privato e molto sovente il vuoto di potere lasciato dal crollo dell'ex regime è colmato da individui privi di scrupoli che operano nella più assoluta illegalità e non hanno dunque alcun interesse a instaurare uno Stato di diritto. Nei Paesi che hanno adottato nuove regolamentazioni per disciplinare i settori pubblico e privato e la società, è raro che tali regolamentazioni siano applicate con il rigore necessario e anche il diritto amministrativo che consente ai cittadini di tutelare i propri diritti nei confronti delle autorità rimane spesso lettera morta. Vi sono dunque gravi lacune nell'applicazione delle norme giuridiche che spesso impediscono a talune cerchie della popolazione di accedere alle istituzioni giudiziarie. Non solo lo Stato, ma anche le istituzioni della società civile (partiti, associazioni e ONG) e i media sono responsabili del miglioramento della *governance*. Tuttavia, questi ultimi non hanno né la forza né le strutture necessarie per adempiere funzioni politiche di rilievo e svolgono solo in parte il ruolo di forum per la formazione dell'opinione pubblica, l'appianamento degli interessi divergenti e la risoluzione pacifica dei conflitti sociali.

Anche lo squilibrio dei rapporti di forza tra uomini e donne e la loro partecipazione disuguale ai processi decisionali figurano fra le cause strutturali dell'instabilità politica e sociale. In generale, si considera che la parità dei sessi sia un punto chiave dello sviluppo sostenibile e della giustizia sociale, per cui anche nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Est è fondamentale promuovere il ruolo della donna, tanto più che sotto il regime comunista la sua posizione era relativamente forte prima di essere indebolita dai profondi sconvolgimenti che hanno avuto luogo nella regione (cfr. n. 5.1 e 5.2.1). Le donne dell'Europa dell'Est continueranno a fornire un contributo sostanziale allo sviluppo economico per cui è necessario incoraggiarne la partecipazione ai processi decisionali. Da alcuni studi condotti in particolare nell'Europa sudorientale è emerso che la transizione mette sotto pressione soprattutto gli uomini, che cercano spesso rifugio nell'alcolismo. Nell'ambito delle riforme, è dunque importante incentrare l'attenzione sull'equilibrio fra uomini e donne e sorvegliare gli effetti specifici dei progetti su entrambi i sessi. In tutti i settori della cooperazione con i Paesi dell'Est, gli uomini e le donne devono avere le stesse possibilità di intervenire nell'evoluzione dei ruoli attribuiti ai due sessi, accedere alle risorse e partecipare al relativo controllo. La politica delle pari opportunità tra donne e uomini della DSC⁹ (2003) funge anche da base strategica per la cooperazione con l'Europa dell'Est.

Anche la *governance* economica svolge un ruolo basilare nella problematica della transizione e nella cooperazione con i Paesi dell'Est: la privatizzazione dell'economia di Stato passa infatti attraverso una redistribuzione delle ricchezze in un periodo molto breve. Il settore privato emergente deve innanzitutto trovare il suo ruolo, così come lo Stato deve ridefinire la sua missione. Entrambi i processi di riforma sono ancora incompiuti. Per non mettere in pericolo i risultati positivi della

⁸ Cfr. le priorità dei programmi di cooperazione e di decentralizzazione (sviluppo dei Comuni), il dialogo sociale e le riforme dell'apparato giudiziario nel n. 5.2.1 e 6.

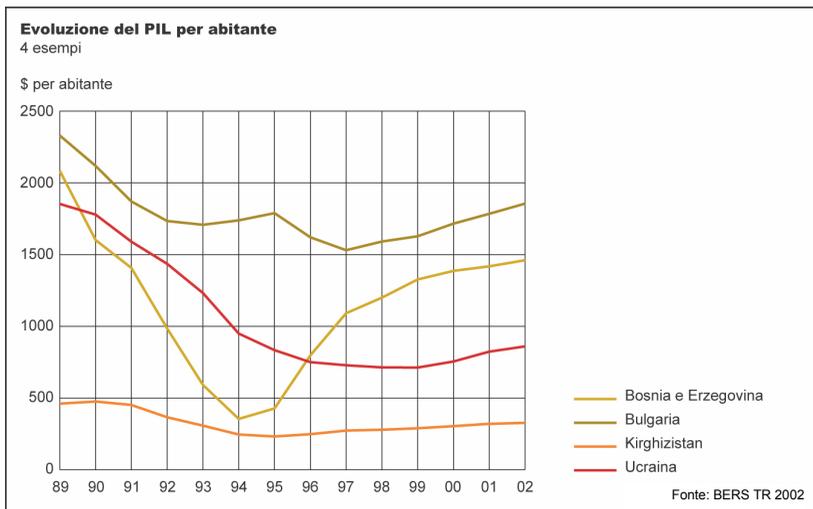
⁹ «Pari opportunità per uomini e donne»; DSC, Berna 2003.

transizione, è assolutamente necessario stroncare le ripercussioni negative come il capitalismo selvaggio o la corruzione dilagante. Occorre dunque migliorare nel più breve tempo possibile la *governance* a livello delle aziende dell'Europa orientale e della CSI, siano esse statali o private. Sotto il regime comunista, le aziende assumevano responsabilità sociali considerevoli, poiché non fungevano solo da datore di lavoro, ma si occupavano, per esempio, anche delle cure mediche e del tempo libero del personale. Tali responsabilità dovrebbero essere riprese nei principi della buona gestione delle imprese («Corporate Governance»), che includono le relazioni che l'impresa intrattiene con il personale e la disponibilità a fornire all'opinione pubblica e alle autorità informazioni trasparenti su questioni di interesse pubblico.

2.3 Sviluppo economico e impiego

Sul piano economico gli sconvolgimenti intervenuti negli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI hanno dapprima provocato la rottura delle relazioni commerciali e il crollo della produzione. Nella maggior parte dei Paesi, tali conseguenze hanno indotto una lunga recessione e un forte ribasso del potere d'acquisto: già di per sé poco elevato, il reddito pro capite è scalato della metà o addirittura di due terzi (cfr. appendice II).

Dai processi di riforma attuati in modo differenziato e in parte sistematico nei singoli Paesi sono scaturiti nuovi problemi rimasti tutt'ora per la maggior parte insoluti. Fra questi possono essere menzionati gli effetti delle privatizzazioni, attuate non di rado con grandi esitazioni e secondo regole imprecise, la perdita di forza lavoro qualificata in seguito alle emigrazioni, il crollo delle reti sociali, l'incremento della disoccupazione e la ripartizione sempre più disarmonica dei redditi. Tanto i nuovi datori di lavoro venutisi a creare con le privatizzazioni quanto i sindacati la cui immagine è stata incrinata dalle esperienze del passato, sono confrontati a nuove sfide. I sindacati, ad esempio, oltre a difendere i diritti dei lavoratori devono anche assumere nuovi compiti quali il sostegno dei disoccupati e la nuova qualificazione professionale nel mercato dell'impiego. Da parte loro, i datori di lavoro mancano di esperienza e, non avvertendo alcuna pressione esterna, non si sentono obbligati ad applicare le disposizioni del diritto del lavoro e a garantire le prestazioni sociali e la sicurezza sul posto di lavoro. Fintanto che gli uffici pubblici del lavoro non potranno assumere pienamente le loro nuove funzioni sociali sul mercato del lavoro, si rivela indispensabile coinvolgere tutti i partner nella formulazione e nell'applicazione della nuova legislazione del lavoro al fine di creare impieghi stabili e di integrare il mercato grigio nell'economia.



A queste difficoltà si sono aggiunti problemi regionali: lo sviluppo economico nel Sudest europeo è stato fortemente ostacolato dalla crisi dei Balcani; i Paesi della CSI hanno dovuto far fronte alla crisi finanziaria russa del 1998 i cui effetti si sono fatti sentire per diversi anni. Quest'ultimo esempio mostra chiaramente in quale misura questa intera regione sia vulnerabile e dipendente dall'evoluzione del prezzo del petrolio e delle materie prime.

Dopo oltre dieci anni di transizione, taluni Paesi sono notevolmente progrediti sulla via della ristrutturazione e la loro economia si è in buona parte ripresa; oggi essi possono quindi essere definiti Stati di diritto stabili e dotati di un'economia di mercato competitiva, com'è segnatamente il caso degli Stati in procinto di aderire all'Unione europea (cfr. n. 3.2). In considerazione della loro situazione economica iniziale, la maggior parte dei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI ha registrato negli ultimi anni un notevole tasso di crescita, superiore a quello riscontrato nei Paesi membri dell'UE e in Svizzera. Nell'Europa centrale e nei Paesi baltici la crescita dovrebbe aver raggiunto il 2,3 per cento nel 2002 e il 3,7 per cento nel 2003. Il dinamismo di questa regione comincia a stimolare la crescita nell'Europa occidentale. L'Europa sudorientale, da parte sua, sta lentamente superando le conseguenze dell'instabilità politica derivanti dalla guerra. La stabilizzazione politica e il rafforzamento della cooperazione subregionale hanno certo migliorato la situazione economica, la quale deve essere tuttavia ancora consolidata. Secondo le stime della BERS il tasso di crescita di questa regione dovrebbe raggiungere il 3,6 per cento nel 2002 e il 4,1 per cento nel 2003. Nella CSI, le cui previsioni di crescita sono state stimate al 4,4 per cento per il 2002 e al 4,0 per cento per il 2003, i Paesi ricchi di risorse naturali mantengono il loro rapido ritmo di crescita. Una gradita sorpresa ci è fornita segnatamente dalla Russia, il cui PIL registra un incremento annuo del 5 per cento circa. L'economia di questo Paese potrebbe rivestire anche in futuro un ruolo motore per l'intera regione. Ma accanto a questa tendenza positiva va tenuto presente il fatto che il rilancio economico subentra a una profonda recessione e scaturisce non tanto da vere e proprie riforme strutturali bensì dai tassi di cambio favorevoli e dai prezzi vantaggiosi delle materie prime.

Nonostante gli impressionanti tassi di crescita, gli innegabili progressi in numerosi settori e i miglioramenti del clima generale degli affari, non si può parlare di uno sviluppo economico vasto e durevole né nei Balcani né nel Caucaso del Sud e nemmeno in Asia centrale. La maggioranza di questi Stati è tutt'ora lungi dal livello di prosperità dei Paesi più poveri dell'Europa occidentale e dei candidati all'adesione all'UE. Inoltre le loro condizioni quadro economiche e la loro infrastruttura economica e sociale presentano lacune. Le sfide che essi sono chiamati ad affrontare sono molteplici: rafforzamento delle istituzioni, proseguimento della politica di disciplina budgetaria, riduzione della disoccupazione, privatizzazioni regolamentari, concentrazione sui vantaggi comparativi, orientamento verso nicchie d'esportazione e verso i mercati occidentali. Il problema della corruzione permane ampiamente diffuso come in passato e, non di rado, la certezza del diritto non è sufficientemente garantita ovunque. Altri problemi non ancora risolti in parecchi Paesi sono l'istituzione di un sistema bancario performante e la gestione del debito esterno, spesso elevato. Inoltre numerosi impianti di produzione non sono in grado di sopravvivere e lavorano in perdita. L'aumento della produttività necessita di riforme strutturali le cui ripercussioni sul piano sociale devono essere tenute in linea di conto. Gli scambi commerciali regionali ristagnano a un basso livello soprattutto nei Balcani, nel Caucaso e nell'Asia centrale. Gli investimenti diretti permangono insufficienti nell'insieme della regione e concernono quasi esclusivamente lo sfruttamento delle risorse naturali. Taluni Paesi della CSI devono diversificare maggiormente le loro economie benché stiano vivendo attualmente un periodo di crescita indotta dai tassi di cambio competitivi e da un prezzo elevato del petrolio.

La comparsa di una nuova classe media e il ruolo motore esercitato dalle PMI nello sviluppo economico non devono fare dimenticare che quest'ultime sono tuttavia ancora poco numerose nella maggior parte dei Paesi dell'Europa orientale e della CSI. Le nuove tecnologie, la formazione professionale di base e il perfezionamento nonché i servizi alle imprese e le prestazioni finanziarie non sono molto sviluppati e non sono accessibili alle imprese di dimensioni piccole e molto piccole, segnatamente nelle regioni rurali.

Sostegno nel settore dell'approvvigionamento

Per potersi affermare sul mercato internazionale, le PMI devono disporre di un sistema di approvvigionamento efficace a prezzi vantaggiosi. L'acquisto, la logistica e l'approvvigionamento, fattori chiave di una struttura sana dei costi e dei benefici, hanno in effetti un impatto considerevole sulla competitività di tali imprese. La maggioranza delle PMI di questo settore impiantate nei Paesi in transizione non dispone tuttavia di tutte le conoscenze necessarie. Benché rivestano un ruolo essenziale ai fini del miglioramento dell'efficacia delle PMI, le associazioni settoriali non dispongono purtroppo delle capacità di formazione didattiche e specializzate adeguate alle esigenze di tali imprese. Il Seco ha quindi elaborato, con l'aiuto del Centro del commercio internazionale (CCI) a Ginevra e dell'Associazione svizzera per l'approvvigionamento e l'acquisto (ASAA) ad Aarau, un programma mirante a promuovere lo sviluppo di capacità nazionali di formazione e specialistiche nell'ambito dell'approvvigionamento e a istituire nuove associazioni settoriali qualora non ne esistessero ancora. Dal 1992 il Seco versa circa 4,5 milioni di franchi a sostegno di numerosi progetti nell'ambito dell'Europa dell'Est. Queste iniziative hanno permesso di istruire 180 formatori

all'acquisto e oltre 7000 specialisti nel settore degli acquisti e della gestione del materiale nei diversi Paesi. A trarre profitto da tali progetti sono in definitiva soprattutto le PMI, le quali possono applicare le conoscenze specialistiche acquisite. La formazione internazionale dei partecipanti ai corsi rende più attrattivi agli occhi delle imprese operanti a livello internazionale gli sbocchi di mercato e i mercati d'approvvigionamento in altri Paesi.

Il processo di trasformazione non ha inoltre avuto gli stessi effetti su tutti gli strati della popolazione. I pensionati e le madri nubili, ad esempio, sono costretti a sopportare i considerevoli svantaggi derivanti dalle lacune dei nuovi sistemi d'assicurazione sociale intervenuti al posto di quelli vecchi che sopportavano l'intero carico. Il personale scarsamente qualificato accusa una crescente difficoltà ad imporsi sul mercato del lavoro. Spesso l'indice di disoccupazione ufficiale non riflette la situazione reale. Le disparità economiche fra città e campagna si sono accentuate a causa del ruolo dei grandi centri urbani divenuti motori dello sviluppo economico. Mentre le popolazioni tendono a concentrarsi nelle capitali e negli agglomerati urbani, le altre regioni discoste devono far fronte a un numero crescente di problemi economici e sociali.

L'integrazione economica dei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI nelle strutture multilaterali (UE, OMC) riveste un ruolo essenziale poiché permette a tali Paesi di cogliere le nuove sfide poste dai progressi della mondializzazione. Tuttavia, dall'adesione di taluni Paesi all'Unione europea potrebbero scaturire nuove linee di demarcazione economiche, sui cui effetti non possono essere azzardate ipotesi.

2.4 Migrazione

La fine del bipolarismo Est-Ovest ha aumentato la libertà di movimento delle popolazioni. Il disfacimento e la trasformazione di strutture statali nonché il passaggio dall'economia pianificata all'economia di mercato hanno tuttavia costretto numerose persone a emigrare in un altro Paese dell'Europa dell'Est o della CSI. Le ondate di rifugiati occasionate dalle guerre nei Balcani, nel Caucaso e in Asia centrale rappresentano un'altra forma di migrazione.

Il crollo del blocco sovietico aveva destato i timori di un esodo di massa verso l'Europa occidentale. Queste ipotesi non si sono però tradotte nella realtà, a prescindere da due eccezioni di radice storica: il rientro in Germania di 3 milioni di emigrati tedeschi e l'esodo di un milione di Ebrei verso Israele. Negli anni Novanta circa 9 milioni di persone sono tuttavia emigrate in seno all'attuale CSI, la metà delle quali nel quadro di rimpatri. Numerosi Russi hanno abbandonato le repubbliche meridionali dell'ex URSS per rientrare in Russia; circa 700 000 di essi provenivano dal Kazakistan. Altri movimenti di popolazioni sono riconducibili al rientro di gruppi deportati sotto il regime di Stalin (Tartari di Crimea, ad esempio). Molte di queste persone sono state private della nazionalità a causa delle differenze esistenti in materia di cittadinanza nelle normative dei Paesi d'emigrazione rispetto a quelle dei paesi d'immigrazione. Questi movimenti migratori sono nettamente diminuiti verso la fine degli anni Novanta. Attualmente vi è una migrazione di mano d'opera principalmente verso la Russia e all'interno di essa. Le destinazioni più ambite sono i centri urbani di Mosca e San Pietroburgo.

Il crollo del muro di Berlino e dell'URSS hanno generato forti correnti migratorie transfrontaliere in tutta l'Europa dell'Est. Numerosi governi si sono visti confrontati con problemi di asilo e di rifugiati, che prima d'allora non avevano mai avuto modo di conoscere. Consapevole del fatto che soltanto alcuni dei giovani Stati della regione disponevano di un'infrastruttura atta a far fronte a questi problemi, l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) ha organizzato corsi di formazione e seminari mirati in più Paesi (Bulgaria, Repubblica Ceca e Romania). L'UFR ha aiutato questi Stati a sviluppare le loro capacità e a elaborare procedure di disciplinamento dell'asilo e della gestione della migrazione (segnatamente in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, OIM). Sono inoltre stati conclusi accordi di riammissione con tutta una serie di Paesi. Negli ultimi anni la Svizzera si è particolarmente impegnata a promuovere il dialogo sulle migrazioni e a prevenire i movimenti migratori clandestini.

Bersaglio dei movimenti migratori in provenienza dei Balcani è stata soprattutto l'Europa occidentale. Nel nostro Paese in testa alla lista figurano i richiedenti l'asilo originari dell'ex Jugoslavia. La migrazione proveniente dal Sudest europeo può essere suddivisa in tre fasi:

- Il periodo precedente la guerra del 1992, che ha visto un afflusso migratorio in Occidente di lavoratori provenienti dall'Albania e dalla Jugoslavia: nel 2003 circa 150 000 Kosovari vivevano in Svizzera.
- Il periodo di conflitto, che ha indotto migliaia di persone alla fuga. La maggior parte dei rifugiati della guerra non si è diretta in Europa occidentale ma si è rifugiata all'interno del proprio Paese in crisi o nei Paesi limitrofi: nel 1999 circa 60 000 persone provenienti dal Kosovo si sono rifugiate in Svizzera mentre altre 850 000 sono approdate in Albania e in Macedonia.
- Il dopo-guerra, contrassegnato dai conflitti irrisolti, dalla discriminazione, dalla fragilità economica e dalla mancanza di fonti di reddito imputabili ai ritardi nell'attuazione delle riforme. La migrazione persiste tutt'ora nella regione: la Bosnia e Erzegovina e l'attuale Serbia e Montenegro ospitano ancora circa un milione di rifugiati e di sfollati. Oltre 50 000 rifugiati hanno lasciato il nostro Paese per rientrare in Bosnia e in Kosovo; i cittadini dell'ex Jugoslavia rappresentano invece il gruppo più numeroso di richiedenti l'asilo in Svizzera.

Fra le conseguenze negative degli sconvolgimenti e delle ondate di violenza si possono menzionare l'incremento massiccio della tratta di essere umani da Est a Ovest, nell'ambito del quale rientra segnatamente lo sfruttamento sessuale delle donne. Più il Paese è povero (la Moldavia figura al primo posto in tal senso), più le reti mafiose hanno opportunità di reclutare future prostitute. Taluni Paesi dei Balcani, come la Bosnia e Erzegovina e l'Albania, sono divenute piattaforme privilegiate di questa forma moderna di schiavitù. Confrontato con questa situazione, il DFAE ha elaborato Direttive sulle misure di prevenzione della tratta di esseri umani esplicanti effetti all'estero e sulla protezione delle vittime.

Il problema della migrazione è complesso e supera le competenze nazionali: gli sforzi isolati di singoli Stati e i programmi bilaterali sono destinati a rimanere tentativi vani poiché la soluzione di tale problematica necessita di interventi concertati a livello internazionale. In reazione alla persistente pressione migratoria esercitata dall'Europa dell'Est, gli Stati occidentali hanno lanciato diverse iniziative, al centro delle quali figurano gli accordi di Schengen e di Dublino, conclusi nel quadro

dell'UE. Con l'*Iniziativa regionale migrazione, asilo, rifugiati (MARRI)*, il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale (cfr. n. 6.1) ha sviluppato uno strumento che permette il trattamento dei problemi in materia di migrazione, segnatamente nei Balcani occidentali. La lotta contro la tratta di esseri umani è organizzata nell'ambito di programmi dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). La Svizzera aderisce a queste azioni internazionali e crea partenariati nel settore della migrazione. Affinché questo impegno sia efficace andrebbero tuttavia combinati diversi strumenti quali la cooperazione umanitaria e tecnica e l'aiuto al ritorno (cfr. es. menzionato nel n. 3.3.5). Negli prossimi anni la Svizzera parteciperà inoltre a partenariati bilaterali e multilaterali nel settore della politica migratoria. Una delle sfide che le si porranno consisterà non tanto nel voler impedire la migrazione in quanto tale bensì nel ridurre al massimo le sue forme illegali che sono fonte di schiavitù.

2.5 Rischi ambientali e sicurezza nucleare

Le difficoltà e le ristrutturazioni economiche determinate dagli sconvolgimenti politici nell'Europa dell'Est e nella CSI hanno diminuito sensibilmente l'inquinamento ambientale e il consumo energetico ma hanno anche indebolito le istituzioni attive nel settore ambientale. Va comunque detto che, benché in modo differenziato a seconda delle regioni e dei Paesi, l'Europa orientale e la CSI dell'ultimo decennio sono state teatro di progressi tangibili in alcuni settori ambientali (qualità dell'aria e, in misura minore, riduzione dell'inquinamento idrico causato da residui agricoli e industriali). Ma le nuove istituzioni statali e i ministeri dell'ambiente creati necessitano ancora di solidi sostegni. Dalla ripresa dell'economia emergono comunque già i primi segnali di un nuovo incremento del consumo energetico con conseguente degrado ambientale, soprattutto nelle città.

Nell'intera regione, la situazione e i valori ambientali recano ancora l'impronta di un'economia pianificata fortemente centralizzata nell'ambito della quale la dimensione ecologica veniva assai trascurata. L'internalizzazione dei costi esterni e la riforma delle tasse ecologiche accennano progressi minimi e le lacune si rivelano gravi soprattutto nel settore del consumo e della produzione energetica, della gestione delle risorse naturali e dell'eliminazione dei rifiuti. Inoltre le capacità e il margine di manovra delle organizzazioni ambientali e dell'amministrazione sono limitati, la consapevolezza ecologica degli abitanti poco sviluppata o addirittura inesistente in talune regioni, soprattutto in merito ai rischi ambientali per le persone.

Gli investimenti nelle infrastrutture energetiche e in generale nel settore della *protezione climatica* in particolare rappresentano una sfida centrale, soprattutto in considerazione del fatto che l'*efficienza energetica*, in particolare nei Paesi della CSI, permane nettamente inferiore a quella dell'Europa occidentale, a prescindere da alcuni grandi progressi realizzati in Europa centrale. La protezione del clima riveste un'importanza particolare poiché le variazioni di temperatura indotte dai cambiamenti climatici raggiungeranno valori estremi nell'Europa orientale e meridionale implicando un aumento delle inondazioni (come già è stato il caso nel 2002 in Europa centrale e orientale) e una frequenza accresciuta dei periodi di siccità.

Le risorse di *acqua* sono d'importanza vitale non soltanto per l'irrigazione ma anche per l'economia, l'energia, l'industria nonché le economie domestiche, l'igiene e la salute. Numerosi fiumi, laghi, falde freatiche e acque costiere sono inquinati da

composti organici e sostanze nocive quali metalli pesanti e petrolio. Se lo sfruttamento sostenibile e la protezione delle riserve idriche sotterranee e dei bacini idrografici rappresentano una sfida per l'Europa sudorientale, i Paesi centro-asiatici¹⁰ devono cominciare a risolvere il problema della ripartizione e dello sfruttamento regionali dell'acqua e rimediare alla catastrofe ecologica del Mare d'Aral. Nei Paesi della CSI l'alterazione della qualità dell'acqua determinata da sostanze microbiologiche e da prodotti tossici è particolarmente preoccupante. Nell'intera regione, l'inadeguata politica dell'acqua, gli ostacoli istituzionali e finanziari nonché una gestione inappropriata sono causa di deterioramento delle infrastrutture e di una ripartizione idrica non equilibrata sia sul piano regionale sociale sia su quello sociale.

In Europa il 40 per cento del suolo è ricoperto da *foreste* (l'80% delle quali si trovano in Russia). Le foreste rappresentano una risorsa economica vitale per l'intera CSI. Veri e propri polmoni per l'accumulo di CO₂, esse adempiono anche una funzione ecologica fondamentale per l'intero continente. Lo sfruttamento illegale delle risorse e il cambiamento delle condizioni di proprietà in seguito alle privatizzazioni e alle restituzioni possono tuttavia costituire un freno all'approccio ecologico in questa regione. Le attuali modalità di sfruttamento delle risorse trascurano ampiamente la multifunzionalità e il ruolo protettore delle foreste. La creazione di habitat e di risorse naturali potrebbe garantire una certa protezione della biodiversità, quest'ultima permane tuttavia minacciata sia in Europa centrale sia in Europa orientale e nella CSI.

Per quanto riguarda i *rifiuti*, l'assenza di fondi finanziari e di una pianificazione strategica rende la situazione tutt'altro che rallegrante. Benché le quantità di rifiuti aumenti nella maggior parte dei Paesi dell'Est, le iniziative miranti alla loro riduzione e al riciclaggio permangono alquanto rare. Le lacune nelle norme di sicurezza pongono un altro serio problema. Nei Paesi della CSI in particolare, enormi quantità di rifiuti pericolosi sono eliminati nelle discariche pubbliche pregiudicando l'ambiente e la salute umana. Un altro retaggio dell'era sovietica è costituito dalla presenza di depositi di prodotti chimici (ad es. pesticidi scaduti). La contaminazione di superfici agricole e di corsi d'acqua con questo tipo di prodotti costituisce purtroppo un episodio corrente nei Paesi della CSI.

Iniziative internazionali e bilaterali nel settore nucleare

- Il fondo multilaterale «Chernobyl Shelter Fund» (CSF), creato nel 1997 su iniziativa del G8 e dell'UE, finanzia con un totale di 768 milioni di dollari il risanamento della cappa di protezione della centrale di Chernobyl che si sta viepiù deteriorando (contributo svizzero: 13,4 mio di franchi).
- Il «Nuclear Safety Account» (NSA), gestito dalla BERS, permette di finanziare dispositivi di sicurezza a breve termine per i reattori nucleari sovietici della prima generazione, che sono particolarmente pericolosi (contributo svizzero: 20 mio di franchi).
- L'«International Decommissioning Support Fund» (IDSF) offre il suo sostegno allo smantellamento delle centrali nucleari sovietiche obsolete nei Paesi candidati all'adesione all'UE, come la Bulgaria, la Lituania e la Slo-

¹⁰ La Strategia dell'acqua della cooperazione svizzera in Asia centrale è presentata al n. 6.2.

vacchia. La Svizzera partecipa a questo fondo della BERS con 6 milioni di franchi.

- Il «Center for Nuclear Safety» (CENS), centro di sicurezza nucleare per l'Europa centrale e orientale, costruito a Bratislava nel 2002, rappresenta il principale progetto bilaterale della Svizzera in ambito nucleare. Si prefigge di rimediare alle lacune delle autorità di sorveglianza dell'Est (carenze a livello di competenze tecniche, mancanza di indipendenza e di garanzia della qualità, infrastrutture insufficienti, ecc.). Il CENS favorisce l'integrazione regionale e rafforza le reti internazionali dei suoi partner, stimola lo scambio di esperienze tra le autorità di sorveglianza nucleare nella regione e sostiene il loro coordinamento per il tramite delle organizzazioni internazionali (AIEA, BERS, OCSE/AEN). Riveste un ruolo attivo nell'ambito della formazione e favorisce mediante perizie tecniche indipendenti l'acquisizione di competenze regionali di alto livello.

Dal momento che le norme di sicurezza delle centrali nucleari rimangono inadeguate e la sicurezza della cappa di Chernobyl non è garantita, la *sicurezza nucleare* richiede un'attenzione massima. Attualmente, una trentina di reattori del tipo di quello di Chernobyl sono ancora in servizio nella CSI. Alle conseguenze della catastrofe di Chernobyl si aggiungono le contaminazioni radioattive provocate da precedenti esperimenti nucleari e dall'estrazione d'uranio, che continuano a inquinare immensi territori. Vista la portata dei bisogni di questa regione in materia di aiuto finanziario e tecnico, solo azioni concertate a livello internazionale permetteranno di ottenere adeguate soluzioni.

Nella maggior parte dei Paesi, le lacune presenti nelle *condizioni quadro* giuridiche, istituzionali e regolatrici e la mancanza di una *cultura del dialogo* tra gli attori statali e la società civile costituiscono un ostacolo a una gestione delle risorse naturali economicamente produttiva e accettabile sul piano sociale ed ecologico.

Dal 1991, la promozione dello sviluppo sostenibile è al centro del dialogo e della cooperazione sul continente europeo. Da allora, il processo «*Ambiente per l'Europa*» riunisce governi europei, organizzazioni internazionali, ONG e l'economia privata. Nonostante le sue risorse limitate, la Svizzera ha apportato un importante contributo a questa iniziativa europea negli ambiti dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua nonché della preservazione delle fonti d'energia e della biodiversità. Il processo europeo ha anche altri obiettivi: creare strumenti economici che considerino maggiormente gli interessi ecologici e i principi di sostenibilità, favorire il passaggio a modelli di consumo sostenibili ed eliminare i rifiuti tossici. «*Ambiente per l'Europa*» è un processo che rafforza il dialogo sull'ambiente e permette anche di affrontare problemi di *governance*, il principio del «chi inquina paga» e la multifunzionalità dell'ambiente.

2.6 Nuova povertà e sviluppo sociale

Un tempo, il regime socialista garantiva il lavoro, l'alloggio e le cure sanitarie per tutti, come pure rendite ragionevoli dopo la vita attiva. A quel momento, i prezzi dei beni e servizi non risultavano da meccanismi di mercato, ma erano fissati dallo Stato. Oggi, la situazione è mutata: se, da un lato, gli abitanti dell'Europa sudorien-

tale e della CSI godono di una libertà maggiore e dispongono di un'offerta di consumi più vasta, dall'altro le loro condizioni di vita si degradano, il loro potere d'acquisto diminuisce, il tessuto sociale si disgrega e anche la loro speranza di vita diminuisce.

I costi sociali della transizione hanno assunto dimensioni smisurate e ampiamente inattese, cosicché ampi strati della popolazione vivono oggi situazioni precarie. Si tratta soprattutto dei gruppi più vulnerabili (persone anziane, giovani che hanno abbandonato la scuola e fanno fatica a trovare un impiego, donne che allevano da sole i loro figli e altri gruppi emarginati) che sono più duramente toccati dall'impoverimento. Se l'origine di questo degrado delle condizioni di vita risale all'epoca sovietica, gli aggiustamenti strutturali e la mancanza di sbocchi provocati dal processo di transizione non hanno fatto che aggravare la situazione, comportando una soppressione massiccia d'impieghi e una riduzione delle risorse finanziarie destinate ai servizi sociali. Alla disindustrializzazione generalizzata e alle nuove perdite d'impieghi dovute alla privatizzazione si aggiungono i conflitti nei Balcani occidentali, in Asia centrale e nel Caucaso, che hanno amplificato le ripercussioni sociali della transizione.

In un simile contesto, i sistemi nazionali di previdenza si rivelano insufficienti e rischiano di crollare totalmente. Attualmente, le prestazioni dello Stato o delle imprese non sono più garantite o sono qualitativamente inferiori, mentre i sistemi di assicurazione non adempiono la loro funzione o risultano inesistenti. Inoltre, l'emigrazione del personale qualificato si ripercuote sulla qualità dei servizi. Infine, dal momento che, per mancanza di risorse, non è più possibile garantire manodopera qualificata, sovente vengono meno le competenze e capacità necessarie per applicare le riforme.

L'incertezza e le difficoltà sociali che toccano sia le donne, chiamate ad assumere compiti supplementari, sia gli uomini, il cui ruolo sociale è svalorizzato, come pure l'impoverimento, statisticamente misurabile e vissuto dagli abitanti sulla loro pelle, rappresentano pure conseguenze nefaste del processo di transizione. La tradizionale solidarietà sociale si indebolisce, le strutture familiari si ripiegano su se stesse per meglio difendere le loro sempre più scarse risorse, mentre la pressione esercitata sugli individui non smette di crescere. In generale, nulla è in grado di attenuare efficacemente gli effetti sociali della transizione, poiché le istituzioni che dovrebbero essere preposte a tale compito sono esse stesse in piena ristrutturazione, dal momento che devono adattare le loro prestazioni a questo ambiente circostante in piena trasformazione. D'altro canto, l'impoverimento non favorisce affatto una partecipazione attiva e positiva degli individui e dei gruppi alla ricostruzione economica e alla vita sociale.

Chi è povero?

Percentuale di popolazione che vive sotto la soglia nazionale di povertà:

Albania	25%	Moldavia	23%
Armenia	49%	Romania	30%
Bosnia e Erzegovina	19%	Tagikistan	83%
Georgia	52%	Ucraina	31%
Kirghizistan	44%	Uzbekistan	28%

Fonte: Banca mondiale

Di fronte a questa situazione senza via d'uscita, gli abitanti reagiscono in maniere diverse: taluni si rassegnano e rimangono passivi, altri emigrano, si rivolgono alla criminalità organizzata o si danno all'alcoolismo. I disturbi di natura psichica si estendono e la situazione sanitaria degrada. Il deterioramento delle condizioni di vita favorisce inoltre il propagarsi di malattie contagiose quali la tubercolosi e l'AIDS. Il tasso d'infezione dal virus HIV è particolarmente elevato in alcune regioni della CSI¹¹ dove non vi è accesso all'informazione e a trattamenti appropriati. La migrazione, la radicalizzazione politica o il traffico e consumo di droghe pesanti si accentrano con l'aggravarsi della situazione sociale, creando un circolo vizioso da cui è difficile uscire. L'ampiezza della miseria sociale pregiudica l'integrazione delle riforme economiche e politiche e mette in pericolo il successo del processo di transizione.

Di fronte alla precarietà, gli abitanti reagiscono mobilitando tutte le loro risorse economiche, sociali, politiche e culturali. Gli individui e le famiglie vendono i loro valori, tentano di esercitare diverse attività parallelamente, si lanciano nell'economia sommersa, acquisiscono un nuovo know-how o provvedono al proprio sostentamento tentando la via dell'autosufficienza. L'elaborazione e l'attuazione di strategie di lotta contro la povertà dovrebbero ciononostante permettere a queste popolazioni di intravedere la fine delle loro sofferenze.

2.7 Cultura e identità

Il crollo del regime comunista ha provocato un profondo smarrimento nella popolazione e rimesso in questione sistemi di valori tradizionali e culturali come pure i loro simboli a tal punto che la preservazione dei valori e dell'identità culturale costituisce ormai la sfida più importante nell'Europa dell'Est. In effetti, i cambiamenti intervenuti sul piano culturale provocati dagli sconvolgimenti politici e sociali sono stati sovente sottovalutati. In numerose regioni, il regime si era ampiamente servito delle culture tradizionali per i propri fini, cosicché queste culture sono state in seguito discreditate dagli ambienti artistici. Il passaggio da una cultura di Stato centralizzata, utilizzata abusivamente come strumento di potere, a una cultura individualista e pluralistica ha non soltanto trasformato profondamente il contesto culturale nel quale evolvono gli artisti, ma ha pure modificato radicalmente il valore della cultura nella politica interna. Purtroppo, più di 10 anni dopo la caduta del muro di Berlino, gli ambienti artistici si trovano ancora in una situazione finanziaria e istituzionale precaria e le istituzioni culturali ereditate dal comunismo, sovente sovradimensionate, faticano non poco ad adattarsi ai nuovi compiti.

La crescente globalizzazione e l'integrazione rapida di valori e concezioni occidentali presentano certamente molte opportunità, ma non sono prive di rischi: gli scambi culturali mondiali, per molto tempo assenti, si sono attualmente intensificati, mettendo in pericolo le specificità e particolarità delle culture dell'Europa dell'Est. Nell'ambito del processo di transizione, taluni valori tradizionali vanno persi a beneficio di nuove concezioni, che rappresentano una minaccia per la pluralità culturale, in particolare nelle regioni popolate da numerose etnie (Europa del Sud-Est, Caucaso e Asia centrale). La protezione e il rispetto delle minoranze culturali e la promozione della molteplicità di forme di espressione locali contribuiscono anco-

¹¹ La Russia presenta il più alto tasso di diffusione del virus HIV/AIDS al mondo.

dell'Est e dei Paesi della CSI è l'Unione europea. Di conseguenza, è necessario che la Svizzera coordini la sua politica di cooperazione con quella dell'UE. A questo titolo, la cooperazione con l'Est e la questione dell'integrazione sono indissociabili. Le organizzazioni internazionali e gli istituti finanziari sono gli altri attori importanti della cooperazione. Il presente capitolo tratta tutti questi aspetti.

3.1 La politica estera

Dal 1990, la cooperazione con i Paesi dell'Est è una delle priorità della Svizzera in materia di politica estera. I principali argomenti che depongono a favore della continuazione del nostro aiuto sono la situazione geopolitica descritta sopra, la necessità di gestire i flussi migratori, la sicurezza del nostro territorio, senza dimenticare i nostri interessi economici. La Svizzera ritiene di dover contribuire in modo adeguato agli sforzi internazionali volti a costruire un'Europa prospera e stabile. Questo contributo allo sforzo comune concorda, da un lato, con il principio della corresponsabilità solidale descritta nel messaggio concernente la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e, d'altro lato, con la moderna concezione della difesa degli interessi di politica estera, che passa da un rafforzamento della partecipazione e dell'integrazione internazionali. Nel caso particolare dei Paesi dell'Europa del Sud-Est e dell'Est, la cooperazione è inoltre motivata dalla volontà di aiutare questi Paesi a integrarsi nella comunità di valori europea.

La finalità politica della cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est, ovvero promuovere la stabilità e la sicurezza sul continente europeo, concorda perfettamente con l'obiettivo supremo della politica estera della Svizzera, come è iscritto nella Costituzione: salvaguardare il benessere e l'indipendenza del nostro Paese. I cinque principali obiettivi della politica estera della Svizzera già menzionati nel rapporto sulla politica estera 1993, ripresi in quello del 2000, trovano espressione nelle priorità e nell'orientamento degli strumenti della cooperazione con l'Europa dell'Est. Nei contesti della promozione della pace, dell'impegno umanitario e della lotta contro la povertà, l'Europa del Sud-Est e l'Asia centrale costituiscono oggi altrettante priorità per la politica estera della Svizzera, anche se l'accento è talvolta posto su aspetti diversi a seconda delle regioni. L'importanza della cooperazione con l'Europa dell'Est in politica estera e lo scopo ultimo di questa cooperazione si ritrovano anche negli obiettivi definiti nell'articolo 2 del decreto federale del 1995 che verrà sostituito dalla legge federale già menzionata (cfr. n. 5), sottoposta al Parlamento contemporaneamente al presente credito quadro.

Obiettivi della politica estera svizzera:

- promuovere la coesistenza pacifica dei popoli,
- promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia,
- salvaguardare gli interessi economici della Svizzera all'estero,
- dare sollievo alle popolazioni nel bisogno e lottare contro la povertà,
- preservare le risorse naturali.

Gli interessi della Svizzera in materia di politica estera si articolano in modo diverso a seconda della regione.

Dai conflitti che hanno accompagnato il crollo dell'ex Repubblica di Jugoslavia negli anni Novanta, l'*Europa del Sud-Est* è diventata una regione prioritaria per la Svizzera. Abbiamo dunque elaborato una politica specifica per questa regione, che abbiamo confermato nel 2001.¹³ Le crisi della Bosnia e Erzegovina e del Kosovo hanno fatto della Svizzera una delle principali destinazioni dei flussi di rifugiati provenienti dalla regione e i circa 90 000 rifugiati Kosovari che la Svizzera ha accolto durante la guerra mostrano fino a che punto la sicurezza del nostro Paese sia legata alla stabilità nei Balcani. Un quarto di milione di persone venute dalla ex Jugoslavia risiedono ancora in Svizzera e hanno intessuto una rete molto fitta di relazioni economiche, culturali e personali tra il nostro Paese e la loro regione d'origine. A prescindere dal trasferimento di risorse e di conoscenze di cui è veicolo, questa diaspora jugoslava rappresenta oggi un fattore tutt'altro che trascurabile sia per lo sviluppo economico della regione sia per l'intensificazione dei nostri scambi commerciali. L'Europa del Sud-Est riveste dunque un'importanza economica che non bisogna sottovalutare.

Benché la situazione politica nei Balcani occidentali si sia consolidata in questi ultimi anni, le spinte nazionaliste, le fiammate di violenza tra le diverse comunità e le discriminazioni nei confronti delle minoranze continuano a rappresentare un grave rischio per la stabilità del continente. L'Europa del Sud-Est rimane dunque tra le priorità della nostra politica di sicurezza e su di essa continua, per questo motivo, ad essere convogliata l'azione non soltanto del DFAE e del DFE, ma anche del DFGP (cooperazione giudiziaria, di polizia e in materia di migrazione) e del DDPS (Partenariato per la pace e Swisscoy). Il contributo della Svizzera al miglioramento della situazione nei Balcani occidentali costituisce un atto di solidarietà e al tempo stesso una misura a tutela dei nostri interessi. Conformemente alla strategia svizzera per l'Europa del Sud-Est, questi interessi comprendono la prevenzione dei conflitti armati, l'accesso degli Stati della regione allo statuto di partner politici ed economici a pieno titolo, la prevenzione di flussi massicci di rifugiati e di migranti, la lotta contro l'estremismo politico e la criminalità organizzata.

Il processo di stabilizzazione e di associazione lanciato dall'Unione europea riflette l'importanza dei Balcani nel processo di integrazione. Benché non sia membro dell'UE, anche la Svizzera si adopera per aiutare queste regioni a compiere il difficile cammino che le porterà a ritrovare il loro posto nel concerto europeo. Come spiegato più in dettaglio nei numeri 3.2 e 6.2, la cooperazione con l'Europa dell'Est contribuisce dunque anche all'integrazione europea.

Anche le nostre relazioni con gli Stati dell'ex *Unione sovietica* si incentrano attorno alla promozione della stabilità, della sicurezza e dello sviluppo economico. Oltre all'enorme potenziale, per la maggior parte non ancora sfruttato, per stabilire strette relazioni bilaterali commerciali ed economiche, nei rapporti con la Russia e l'Ucraina e con gli Stati del Caucaso del Sud e dell'Asia centrale si pongono varie questioni essenziali. Esse concernono il controllo dei flussi migratori, il traffico di droga, di armi e di esseri umani nonché la minaccia che grava sull'equilibrio ecologico. Nei prossimi anni, la regione alle frontiere dell'Europa acquisterà d'importanza, ciò che accrescerà il ruolo dei Paesi come l'Ucraina e la Moldavia nella

¹³ Una strategia per la Svizzera nel Sud-Est dell'Europa, Politorbis 30 1/2002 (cfr. n. 6.1).

politica di integrazione. Le conseguenze del disastro di Cernobyl devono ricordarci che è del tutto impensabile garantire una protezione dell'ambiente su scala europea senza intensificare la cooperazione con i Paesi della CSI e dell'Europa dell'Est e senza rafforzare le misure prese finora. Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno accresciuto il peso geostrategico della periferia meridionale dell'ex blocco sovietico. Le repubbliche centroasiatiche, ma anche della regione del Caucaso, rivestono in effetti un ruolo preponderante nella lotta internazionale contro il terrorismo. È questa una prova in più dell'importanza che rivestono per la sicurezza globale la stabilizzazione politica durevole e la cooperazione rafforzata con queste regioni.

La Svizzera è inoltre legata alle quattro repubbliche centroasiatiche del Kirghizistan, del Tagikistan, del Turkmenistan e dell'Uzbekistan e con l'Azerbaijan, la Polonia e la Serbia e Montenegro dall'appartenenza allo stesso gruppo di voto in seno alle istituzioni di Bretton Woods (cfr. n. 3.3.3).

3.2 La politica d'integrazione

Per i Paesi dell'Europa centrale e del Sud-Est, come per i Paesi dell'ex Unione sovietica, l'integrazione nelle strutture europee e transatlantiche e l'adesione alle regole sulle quali si fondano queste strutture rappresentavano un obiettivo prioritario dopo il crollo del regime comunista. L'obiettivo primo era allora quello di affrancarsi definitivamente dalla sfera di influenza sovietica, in modo da rendere irreversibile il processo di trasformazione, congiungersi con il sistema occidentale ed accedere ai suoi mercati. Più concretamente, gli obiettivi perseguiti comprendevano l'adesione alla NATO, all'OSCE, al Consiglio d'Europa, in seno all'OCSE, e soprattutto il riavvicinamento all'Unione europea e, a medio termine, l'adesione all'Unione. Coscienti dell'importanza soprattutto politica di questa integrazione, i Paesi occidentali si sono mostrati favorevoli sin dall'inizio al processo. Se l'integrazione ha finora fatto segnare progressi considerevoli, rimane da compiere un lavoro gigantesco per tradurre nei fatti l'integrazione formale di taluni Paesi.

Per i Paesi dell'Europa centrale e del Sud-Est, l'adesione all'UE costituisce l'obiettivo primario del processo di trasformazione politica ed economica che raccoglie un consenso molto vasto in seno alla popolazione. Sono proprio le attese e le speranze suscitate da questa adesione che permettono ai governi di beneficiare del sostegno dei loro concittadini, anche quando le riforme sono particolarmente dolorose. Cosciente di questa situazione, l'UE si è pronunciata molto presto a favore del processo di riavvicinamento e ha assunto appieno il ruolo di motore del processo e le responsabilità che ne derivano. Tra gli strumenti approntati per garantire un avvicinamento graduale di questi Stati, citiamo il processo di stabilizzazione e di associazione nei Balcani occidentali, il programma PHARE nell'Europa dell'Est e il programma TACIS nei Paesi della CSI.

Nel maggio 2004, il primo gruppo di otto Paesi dell'Europa centrale e orientale aderirà all'Unione europea. Questo gruppo comprende l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Repubblica ceca, la Slovacchia, la Slovenia e l'Ungheria. La Bulgaria, la Romania ed eventualmente la Croazia potrebbero far parte del secondo gruppo di adesioni previste nel 2007. I Balcani occidentali seguono un processo di associazione graduale adattato a ciascun Stato della regione in funzione del suo grado di sviluppo. Il Paese più avanzato in questo processo è la Macedonia, negoziati di stabilizzazione e di associazione sono stati avviati con l'Albania e sono già

previsti con la Bosnia e Erzegovina e con la Serbia e Montenegro. Anche se questo processo si estenderà su molti anni e nessun calendario definitivo è stato ancora stabilito, l'UE ha chiaramente affermato nell'ultimo vertice di Salonicco del giugno 2003 che i Balcani sono parte dell'Europa e che presto o tardi entreranno a far parte dell'Unione, quando adempieranno le condizioni per l'adesione. L'Unione europea ha messo in atto diversi strumenti per preparare l'adesione dei Paesi dell'Europa del Sud-Est: il programma PHARE, destinato a rafforzarne l'amministrazione e a facilitare la trasposizione dell'acquis comunitario, l'iniziativa ISPA per gli investimenti nel settore dell'ambiente e dei trasporti, e il programma SAPARD, destinato alla promozione dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. L'allargamento dell'UE verso Est nel maggio 2004 modificherà profondamente il volto dell'Europa. La frontiera orientale dell'UE si sposterà verso Est fino alle porte della Russia, della Bielorussia, dell'Ucraina, della Bulgaria e della Romania. Sparirà la zona tampone formata dai Paesi dell'Europa centrale. Il mercato interno dell'UE si amplierà considerevolmente, poiché comprenderà circa 75 milioni di consumatori in più. Nello stesso tempo, si approfondiranno le disparità interne, obbligando l'UE a versare ai Paesi più deboli contributi finanziari considerevoli per aiutarli a rafforzare la loro coesione politica e le loro strutture economiche. Inoltre, è ovvio che l'aumento del numero di Paesi membri si ripercuoterà anche sulle istituzioni politiche e sui processi decisionali in seno all'UE. Anche in questo settore, l'adesione formale sarà seguita da un lungo e difficile processo di integrazione pratica e materiale.

Avendo fornito un aiuto considerevole al processo di transizione e di preadesione, la Svizzera ha contribuito in modo notevole a preparare i nuovi Paesi membri alla loro adesione. Considerato in percento del PIL, il contributo della Svizzera ha addirittura talvolta sorpassato quello dei Paesi membri dell'UE. In seguito ai progressi importanti delle riforme dei Paesi dell'Europa centrale e baltici, la Svizzera ha progressivamente ritirato il suo aiuto a partire dal 1997, per rivolgerlo maggiormente verso i Paesi meno avanzati dell'Europa del Sud-Est e dell'ex Unione sovietica.

Il presente credito quadro non prevede prestazioni dirette della Svizzera agli sforzi di coesione dell'Unione europea.

3.3 Il contesto multilaterale

3.3.1 Dichiarazione del millennio per lo sviluppo

La Dichiarazione del Millennio, adottata nel 2000 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e gli Obiettivi di sviluppo per il millennio (Millenniums-Development Goals, MDG) che ne derivano servono di riferimento comune a tutte le azioni che la comunità internazionale intraprenderà in favore dello sviluppo fino al 2015¹⁴. Questa dichiarazione sancisce un consenso internazionale sulle priorità della politica di sviluppo: la comunità internazionale vuole unire le sue forze per lottare contro la povertà, la fame, le malattie, la mancanza d'istruzione, l'ineguaglianza tra i sessi e la distruzione dell'ambiente. Questo consenso coinvolge sia le agenzie bilaterali d'aiuto allo sviluppo sia le istituzioni multilaterali, compresi l'ONU, la Banca mondiale, l'FMI e le banche regionali di sviluppo. Le conferenze di Doha (2001), di Monterrey e di Johannesburg (2002) si sono svolte in questo contesto. Esse sono

¹⁴ Cfr. il messaggio del 28 maggio 2003 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (FF 2003 4001).

state dedicate allo sviluppo durevole (Johannesburg), al finanziamento e all'efficacia della cooperazione (Monterrey) e alle relazioni commerciali internazionali (Doha) Il *consenso di Monterrey* definisce gli obblighi reciproci dei Paesi poveri e dei Paesi ricchi nel quadro di un partenariato mondiale per lo sviluppo. Questo partenariato include il finanziamento dei MDG, il proseguimento delle politiche volte a promuovere lo sviluppo e la crescita – liberalizzazione del commercio compresa – l'ottimizzazione delle efficacia della cooperazione e l'armonizzazione dei metodi utilizzati. Il PNUS e la Banca mondiale sono incaricati di controllare assieme il rispetto di questi obblighi e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo.

Gli otto Obiettivi di sviluppo per il millennio

1. Eliminare la povertà estrema e la fame.
2. Assicurare a tutti l'educazione primaria.
3. Promuovere la parità tra i sessi.
4. Ridurre la mortalità infantile.
5. Migliorare la salute delle madri.
6. Combattere l'HIV/AIDS, il paludismo e altre malattie.
7. Garantire la sostenibilità ecologica.
8. Attuare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

(www.un.org/millenniumgoals)

Il partenariato internazionale concluso nel quadro degli MDG si applica anche nell'Europa dell'Est, in particolare agli Stati dell'Europa orientale considerati Paesi in sviluppo secondo i criteri dell'OCSE. Tuttavia, gli otto obiettivi non rivestono tutti la stessa importanza nel contesto della transizione: mentre le questioni relative alla povertà, alla salute e all'ambiente sono di scottante attualità anche nella cooperazione con i Paesi dell'Est, temi come la fame o l'educazione primaria sono meno prioritari e devono essere ridefiniti secondo le regioni. Analogamente a quanto avviene per la cooperazione con i Paesi in sviluppo, è primordiale il mutuo impegno in un partenariato comune tra Paesi in transizione e Paesi donatori. I quadri strategici della lotta contro la povertà (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP), che i Paesi poveri elaborano autonomamente per precisare le priorità sulle quali devono convergere gli sforzi di sviluppo, costituiscono le basi strategiche del coordinamento bilaterale e multilaterale con i Paesi partner. I PRSP servono anche da base per le future allocazioni (settoriali) di bilancio, siano esse stabilite nel quadro della politica di bilancio dei governi o dell'aiuto dei donatori bilaterali.

I MDG e l'attuazione del partenariato per lo sviluppo comportano un obbligo per la Svizzera: essa è tenuta a collaborare con la comunità internazionale per conseguire questi obiettivi entro il 2015. La realizzazione degli Obiettivi di sviluppo per il millennio dipende da un aumento dei mezzi pubblici destinati allo sviluppo ed esclude qualsiasi disimpegno della Confederazione nell'Europa dell'Est e nella CSI.

3.3.2

Il coordinamento multilaterale

La messa in pratica del consenso raggiunto a Monterrey esige che gli Stati raddoppino gli sforzi per coordinare e armonizzare le loro politiche, al fine di accrescere l'efficacia dell'aiuto e di garantire un'utilizzazione ottimale delle risorse. I Paesi partner sono chiamati a svolgere un ruolo crescente in questo settore, poiché devono stabilire essi stessi le loro priorità, per esempio nel quadro dei PRSP. Per realizzare gli Obiettivi di sviluppo per il millennio, la comunità internazionale si è impegnata a semplificare i meccanismi di coordinamento e ad armonizzare le priorità, le pratiche e le procedure. Il Comitato d'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE è incaricato di coordinare questi sforzi di armonizzazione tra partner e donatori, tra le diverse istituzioni donatrici e tra i diversi organismi in seno a uno stesso Paese donatore.

Dato che numerosi progetti, in particolare quelli volti a riabilitare le infrastrutture, oltrepassano i mezzi finanziari delle istituzioni e dei Paesi donatori, la loro realizzazione richiede che tutti gli sforzi (cofinanziamenti, aiuto di bilancio) convergano su di essi.

Il *coordinamento dei donatori* è uno dei grandi compiti delle istituzioni finanziarie internazionali e delle istituzioni dell'ONU. Ma anche le agenzie bilaterali devono prenderlo estremamente sul serio. I vincoli politici imposti dai MDG e il nuovo strumento costituito dai PRSP hanno permesso di affinare il processo di coordinamento e di prendere maggiormente in considerazione i bisogni degli Stati partner, rafforzandone in questo modo la posizione. L'articolo 6 del disegno di legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est¹⁵ attribuisce al Consiglio federale il compito di coordinare le sue misure con gli sforzi intrapresi a livello internazionale dalle organizzazioni estere e dagli investitori bilaterali.

La Svizzera, che fa parte di quasi tutti gli organi amministrativi delle istituzioni multilaterali, si adopera per una migliore concertazione internazionale che aumenti l'efficacia dell'aiuto. La conclusione di alleanze con gli Stati che condividono gli stessi punti di vista permette di rafforzare il suo peso finanziario e politico, in fondo relativamente modesto. La Banca mondiale assume una funzione strategica nel coordinamento dei donatori poiché organizza cosiddetti gruppi consultivi con ciascuno Stato partner, facilitando in questo modo il coordinamento sulla base delle priorità politiche del governo interessato. Il coordinamento multilaterale può inoltre essere condotto secondo criteri tematici (p. es. nel quadro del processo Un ambiente per l'Europa, cfr. n. 2.5) o regionale (p. es. in seno al Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est, cfr. n. 6).

¹⁵ FF 2004 1705

Iniziativa CSI-7

Dopo il crollo dell'Unione sovietica, i sette Stati della CSI, ovvero l'Armenia, l'Azerbaijan, la Georgia, la Moldavia, il Kirghizistan, il Tagikistan e l'Uzbekistan hanno attraversato una profonda crisi economica e politica. Negli anni Novanta, il PIL della maggiore parte di essi è precipitato, mentre la povertà ha assunto proporzioni allarmanti e il debito estero si è accresciuto considerevolmente.

Considerata l'enorme pressione finanziaria gravante su questi Paesi economicamente deboli dell'Asia centrale e del Caucaso, le istituzioni finanziarie internazionali hanno lanciato nel 2002 un'iniziativa denominata «CSI-7». Essa ha l'obiettivo di migliorare le prospettive di crescita di questi Paesi riducendo sensibilmente la povertà. La prima conferenza CSI-7 si è tenuta a Londra nel febbraio 2002, la seconda, che ha beneficiato dell'importante sostegno della Svizzera, a Lucerna nel gennaio 2003.

3.3.3 Le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)

Le principali istituzioni finanziarie internazionali attive nell'Europa dell'Est e nella CSI sono il Fondo monetario internazionale (FMI), il gruppo della Banca mondiale, che comprende la società finanziaria internazionale (IFC) e l'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (MIGA), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca asiatica di sviluppo (BASD), presente unicamente in Azerbaijan, in Georgia e in Asia centrale. La Svizzera è membro di tutte queste istituzioni, ad eccezione della BEI.

Le missioni e l'influenza delle istituzioni finanziarie nei Paesi in transizione variano in funzione del livello di sviluppo e dei progressi delle riforme in questo Paese. L'FMI e la Banca mondiale rivestono soltanto un ruolo di secondo piano negli Stati retti da governi autocratici che frenano la liberalizzazione dell'economia. Le IFI possono per contro svolgere pienamente le loro funzioni di consulenza e di investitore per sostenere le riforme strutturali nei Paesi desiderosi di integrarsi nell'economia globale. Ciò non deve far dimenticare tuttavia che anche queste istituzioni hanno dovuto adattarsi alle nuove sfide poste dal dopocomunismo e che le loro azioni non hanno sempre avuto effetti positivi, in particolare in materia di politica economica. I Paesi che hanno liberalizzato rapidamente la loro economia, seguendo i consigli della Banca mondiale e dell'FMI, si trovano oggi in una situazione fiscale più precaria e soffrono di un indebitamento più pesante rispetto agli Stati che si sono aperti solo lentamente all'economia di mercato, anche se questi ultimi non potranno sottrarsi ancora per molto al processo di adattamento.

Le IFI dedicano l'essenziale delle loro attività nei Paesi in transizione al sostegno delle riforme strutturali e alla costruzione di un settore finanziario e di un settore privato funzionanti. Sul terreno, esse si ripartiscono i compiti come segue: la Banca mondiale si concentra sulla creazione di nuovi istituzioni e sulla modernizzazione delle istituzioni esistenti, sul rinnovamento delle infrastrutture di base e sulla cooperazione e l'integrazione regionali. L'IFC e la BERS, da parte loro, incoraggiano lo sviluppo nel settore privato e la realizzazione di un clima più propizio agli investi-

menti fornendo assistenza tecnica e mettendo a disposizione il capitale di rischio per gli investimenti privati. Quanto alla BASD, essa finanzia soprattutto progetti infrastrutturali e sostiene il processo di integrazione regionale. Se la BERS è il principale investitore nei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI, il suo margine di manovra è tuttavia limitato in particolare nei Paesi in transizione relativamente poveri. Infatti, contrariamente alla Banca mondiale e alla BASD, essa non dispone di una linea di credito speciale che le permetta di concedere crediti a condizioni preferenziali.

Le IFI occupano un posto importante nella cooperazione svizzera. Innanzitutto, esse determinano il dialogo politico e il quadro macroeconomico di questa cooperazione. Esse sono poi il motore delle riforme strutturali nelle quali si iscrivono le attività bilaterali della Svizzera. Da ultimo, esse contribuiscono in modo decisivo a garantire il coordinamento dei donatori e l'armonizzazione delle loro procedure. In numerosi casi, la Svizzera coopera direttamente con esse cofinanziando progetti e programmi.

I membri del gruppo di voto della Svizzera in seno alla Banca mondiale e all'FMI (Istituzioni di Bretton Woods) sono l'Azerbaijan, il Kirghizistan, la Polonia, la Serbia e Montenegro, il Tagikistan, il Turkmenistan e l'Uzbekistan; quelli in seno alla BERS sono l'Azerbaijan, il Kirghizistan, la Serbia e Montenegro, la Turchia, il Turkmenistan e l'Uzbekistan. In quanto Paese più ricco, la Svizzera presiede questi due gruppi e fa parte degli organi dirigenziali di queste tre istituzioni. Incaricato di difendere gli interessi dei suoi gruppi di voto presso queste istanze, il nostro Paese intrattiene strette relazioni con gli altri membri e li consulta regolarmente. Beneficia così di contatti privilegiati, ma deve anche adempiere determinati obblighi nei confronti dei Paesi che rappresenta. Eccezione fatta della Polonia e del Turkmenistan, tutti gli Stati membri del gruppo di voto della Svizzera in seno alle Istituzioni di Bretton Woods sono Paesi prioritari della cooperazione svizzera con i Paesi dell'Est. Tenuto conto della sua esperienza alla testa di questi gruppi di voto e della composizione di quest'ultimi, la Svizzera gode di una grande credibilità per tutte le questioni legate alla transizione. Essa può di conseguenza esercitare, in seno alle IFI, un'influenza strategica che va largamente oltre il quadro di questi gruppi di voto.

Rappresentando inoltre un gruppo di voto nel Consiglio esecutivo del Fondo mondiale per l'ambiente (FMA), la Svizzera intrattiene contatti regolari con i membri di questo gruppo, ovvero i cinque Stati dell'Asia centrale più l'Azerbaijan.

3.3.4 L'ONU e le istituzioni europee

L'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle nazioni unite (ONU) nel settembre 2002 segna una tappa decisiva nella nostra politica multilaterale. Anche se non ha nessun influenza diretta - operativa o finanziaria - sul nostro impegno nell'Europa dell'Est, l'adesione permette al nostro Consiglio di essere riconosciuto dalla comunità internazionale come un partner a pieno titolo, di far sentire la nostra voce sulla scena politica e di avere un maggior peso nel dialogo internazionale. In passato, la Svizzera ha messo a più riprese a disposizione dell'ONU incaricati speciali, in particolare per assicurare una mediazione nel conflitto del Caucaso.

Da molti anni la Svizzera fa parte delle principali istituzioni specializzate dell'ONU attive sul terreno. La cooperazione con il PNUD, l'UNICEF, l'FNUAP, l'ONUSIDA, l'OMS, la FAO e il FISA ha una lunga tradizione nell'Europa dell'Est. I progetti di cooperazione assumono la forma di cofinanziamenti o di contributi a

programmi, azioni multilaterali che spesso completano i programmi bilaterali. Capita anche, ma più raramente, che la Svizzera affidi un mandato a determinate istituzioni. La UNCTAD e l'OMC svolgono un ruolo importante per l'integrazione dei Paesi in transizione nell'economia mondiale.

Tra gli altri attori chiave della cooperazione, si possono citare *organismi europei* quali il Consiglio d'Europa e l'OSCE, che dal 1989 partecipano entrambi attivamente alla ricostruzione e alla trasformazione politica dell'Europa dell'Est. Il Consiglio d'Europa a Strasburgo ha fatto dei diritti dell'uomo il suo cavallo di battaglia: veglia al rispetto della CEDU¹⁶, che è stata ratificata dalla quasi totalità degli Stati dell'Europa dell'Est. I suoi altri assi prioritari nell'Europa dell'Est sono la realizzazione di istituzioni giuridiche e la promozione dell'educazione e della cultura. Nella sua qualità d'assemblea parlamentare, il Consiglio d'Europa svolge un ruolo essenziale negli scambi e nella cooperazione tra i rappresentanti del potere legislativo.

La Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (CEE-ONU) assicura il coordinamento politico del processo «Ambiente per l'Europa» (cfr. n. 2.5). Condotta nel quadro delle conferenze ministeriali sull'ambiente di Dobris (1991), Lucerna (1993), Sofia (1995), Arhus (1995) e Kiev (2003), questo processo ha svolto un ruolo faro nella cooperazione transfrontaliera in materia ambientale e nell'evoluzione delle politiche ambientali dei Paesi dell'Europa dell'Est, facendoli avvicinare sensibilmente alle norme in vigore nell'Europa occidentale. In questo settore, la Svizzera si adopera per rafforzare il dialogo politico a favore della protezione dell'ambiente, nel rispetto dei lavori del processo «Ambiente per l'Europa», incentrato principalmente, dopo l'ultima conferenza tenutasi a Kiev, sulla CSI. La squadra speciale incaricata di applicare il programma d'azione per l'ambiente, di cui l'OCSE assicura il segretariato, e il Comitato di preparazione dei progetti (CPP), dipendente dalla BERS, svolgono una buona parte dei lavori volti a preparare e finanziare i progetti ambientali.

In questa ripartizione dei compiti, che coinvolge anche altre organizzazioni europee e transatlantiche quali la NATO, l'OCSE o la CEE-ONU, l'OSCE si concentra sui sistemi politici, sull'osservazione di elezioni e sulla sorveglianza di regioni di frontiera in situazioni postconflittuali, come pure sulla prevenzione dei conflitti, la diplomazia preventiva e la protezione delle minoranze. Ricordiamo qui il ruolo catalizzatore svolto nell'Europa dell'Est dall'organizzazione che l'ha preceduta sul terreno, la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE).

Dato che la Svizzera non fa parte dell'UE, il Consiglio d'Europa e l'OSCE occupano tradizionalmente un posto importante nella nostra politica europea ed est-europea.

¹⁶ Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, RS **0.101**

3.3.5

La cooperazione con l'aiuto umanitario della Confederazione

Le spaventose conseguenze della catastrofe di Cernobyl sono ancora oggi attuali e abbisognano di azioni concertate a livello internazionale. Dal 1986 la Svizzera partecipa attivamente a misure d'aiuto globale: mentre l'aiuto umanitario è entrato in azione subito dopo l'esplosione del reattore per misurare il tasso di radioattività mediante strumenti appropriati e portare soccorso alla popolazione locale, la cooperazione con i Paesi dell'Est si esprime nel settore della sicurezza nucleare con la partecipazione a programmi bilaterali e multilaterali (cfr. n. 2.5). La Svizzera fa anche sentire la sua voce a livello internazionale per evitare che le conseguenze di questo terribile incidente vengano dimenticate. La protezione dell'ambiente, la prevenzione delle catastrofi tecnologiche e l'eliminazione dei rifiuti tossici e delle armi chimiche sono tutti settori in cui l'aiuto umanitario e la cooperazione tecnica e finanziaria si completano vicendevolmente.

Con le sue attività, per le quali stanziava circa 250 milioni di franchi all'anno nel mondo intero, l'aiuto umanitario della Confederazione costituisce uno strumento importante della politica estera della Svizzera anche nell'Europa dell'Est. Finanziata mediante un credito quadro separato, essa fornisce rapidamente un aiuto d'urgenza conformandosi al suo mandato, ossia agendo in uno spirito di neutralità e di imparzialità, scevro da qualsiasi considerazione di ordine politico. Tra l'aiuto umanitario e la cooperazione con l'Europa dell'Est sono nate numerose sinergie, in particolare nei Paesi nei quali i programmi umanitari sono svolti durante o dopo un conflitto armato o una catastrofe naturale. Nei Balcani, questi Paesi comprendono la Serbia e Montenegro, il Kosovo, la Bosnia e Erzegovina e la Croazia. Nella CSI, la Svizzera fornisce aiuto umanitario all'Ucraina, alla Moldavia, e alla Bielorussia, ai Paesi del Caucaso del Nord e del Sud (Cecenia, Armenia, Azerbaigian e Georgia) nonché al Tagikistan, sconvolto dalla guerra. Fondandosi sulla strategia umanitaria della Confederazione per il 2005¹⁷, l'aiuto umanitario si concentra nell'Europa dell'Est sui compiti seguenti:

- fornire un aiuto d'urgenza dopo un conflitto, una crisi o una catastrofe,
- portare assistenza ai più poveri
- lavorare a soluzioni durevoli per il ritorno e l'integrazione dei rifugiati e degli sfollati,
- promuovere e rafforzare le organizzazioni civili locali fornendo un aiuto d'urgenza,
- sviluppare misure di sostegno nel settore della prevenzione.

Nel Kosovo, ma anche in Serbia e in Bosnia e Erzegovina, il rapido intervento dell'aiuto umanitario ha preparato il terreno alla cooperazione tecnica e finanziaria. I programmi di cooperazione condotti in questi Paesi hanno infatti tratto beneficio dall'esperienza e dalle reti locali, dalle conoscenze del terreno e, soprattutto, dalla reputazione dell'aiuto umanitario svizzero. Ma non tutti gli interventi umanitari sfociano necessariamente in un impegno a lungo termine della cooperazione con l'Europa dell'Est, e le azioni umanitarie non si limitano ai Paesi prioritari di questa cooperazione. Programmi umanitari indipendenti sono stati infatti avviati in Molda-

¹⁷ DSC/DFAE, Vivere la solidarietà, Strategia 2005, Berna 2001.

via e in Bielorussia, Paesi in cui non erano realizzate sul piano politico le condizioni preliminari per una cooperazione.

La collaborazione tra l'aiuto umanitario e la cooperazione con i Paesi dell'Est non procede automaticamente da un approccio cronologico (continuum) – la cooperazione comincia con l'aiuto d'urgenza per poi trasformarsi in sostegno a lungo termine alla transizione – ma anche da un approccio integrato, nel quale i diversi strumenti possono essere sviluppati simultaneamente (contiguum). In questo modo, il passaggio da una situazione di conflitto a un processo di sviluppo non segue un tracciato lineare, ma si inserisce in una rete di relazioni complesse. Perché sia possibile, a medio o a lungo termine, orientare maggiormente le attività verso lo sviluppo, i programmi umanitari (p. es. quelli attuati in Moldavia) si adattano progressivamente alle esigenze della cooperazione tecnica a lungo termine senza per questo dimenticare le preoccupazioni umanitarie. La conclusione di alleanze strategiche con partner multilaterali, la crescente implicazione dei gruppi bersaglio, di autorità e di partner locali, come pure la messa in relazione tematica e organizzativa degli attori favoriscono la concezione di programmi incentrati sullo sviluppo a lungo termine. Si parla di «contiguum» quando l'aiuto umanitario e la cooperazione tecnica conducono simultaneamente le loro attività in un certo periodo, periodo che può anche essere di conflitto latente. Questo approccio necessita di una concezione globale che definisca la complementarità degli strumenti e ne delimiti il campo d'azione. In taluni Stati balcanici (p. es. la Serbia) e della CSI (p. es. Russia, Georgia, Ucraina e Tagikistan), i progetti umanitari sono dunque presi in considerazione nella pianificazione della cooperazione con l'Europa dell'Est.

La cooperazione con i Paesi dell'Est: una combinazione d'aiuto umanitario (DSC), di aiuto al ritorno (UFR) e di aiuto alla transizione

Dato che il problema della migrazione necessita di approcci globali (cfr. n. 2.4), è evidente che la cooperazione con i Paesi dell'Est deve sviluppare sinergie tra le cooperazioni tecnica e finanziaria, l'aiuto umanitario e gli altri strumenti della politica estera e di pace. Nel 2000, all'indomani della crisi del Kosovo, l'azione combinata dell'aiuto tecnico e dall'aiuto umanitario è riuscita a lanciare un vasto programma di aiuto strutturale. Condotta in stretta collaborazione con l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) e con una partecipazione finanziaria di quest'ultimo, questo programma ha permesso a circa 50 000 rifugiati di guerra di origine albanese e bosniaca di rientrare in patria. Nel quadro dell'iniziativa MARRI (iniziativa regionale migrazione, asilo, rifugiati) del Patto di stabilità, ci si adopera inoltre per migliorare le capacità del trasporto individuale sul piano regionale. L'aiuto alla transizione fornito nel quadro della cooperazione con i Paesi dell'Est contribuisce alla realizzazione di studi e all'elaborazione di basi pianificatorie per risolvere i gravi problemi di alloggio che incontrano i rifugiati e gli sfollati che rientrano nei loro Paesi, mentre l'aiuto umanitario collabora strettamente con le autorità serbe e con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati allo scopo di permettere a queste persone di trovare un'abitazione decente. In questi ultimi anni, è stato possibile mettere a disposizione dei Serbi rientrati nel loro Paese circa 2800 alloggi. Le diverse azioni condotte hanno permesso alla Svizzera di apportare un considerevole contributo alla prevenzione della migrazione. Viste le proporzioni inquietanti raggiunte dalla tratta di esseri umani nell'Europa dell'Est e nella CSI, il nostro Paese sostiene inoltre

l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) nei suoi sforzi volti a prevenire questa forma di schiavitù e proteggerne le vittime in Moldavia e in Tagikistan.

3.4 Condizioni quadro di politica economica esterna

La Svizzera ha immediatamente stabilito relazioni commerciali con i 21 nuovi Stati sovrani nati dalla dissoluzione dell'Unione sovietica e della Jugoslavia. Essa ha concluso accordi di libero scambio con i Paesi dell'Europa centrale e con gli Stati baltici nel quadro dell'AELS, nonché accordi bilaterali di commercio e di cooperazione con gli altri Stati. Sono stati inoltre firmati accordi di protezione degli investimenti e convenzioni di doppia imposizione¹⁸. Le basi contrattuali della cooperazione economica bilaterale sono state dunque in ampia misura poste. Diversi Stati della regione sono inoltre diventati membri dell'OMC o stanno negoziando la loro adesione, sottolineando in questo modo che il loro processo di integrazione nell'economia mondiale è avanzato. Nell'insieme, le relazioni economiche con i Paesi dell'Est si sviluppano in modo positivo.

Benché le basi contrattuali siano state consolidate e gli scambi con taluni Stati si siano sensibilmente intensificati, le relazioni commerciali tra la Svizzera e gli Stati dell'Europa del Sud-Est e della CSI sono rimaste a livello modesto. Soltanto verso la fine del decennio sono ritornate al volume che avevano nel 1990. Dal 1989 al 2002 le relazioni commerciali della Svizzera con l'Europa dell'Est hanno avuto la seguente evoluzione:

Evoluzione del commercio estero svizzero con l'Europa dell'Est (in mio di fr.)

	Esportazioni svizzere			Importazioni svizzere		
	1989	1992	2002	1989	1992	2002
Europa centrale ¹⁹	1075	1260	3210	570	505	2290
Europa del Sud-Est ²⁰	870	480	1105	245	205	435
CSI ²¹	955	380	1105	400	375	1575
Totale	2900	2120	5420	1215	1085	4300

In complesso, gli scambi commerciali con gli Stati dell'*Europa centrale* si sono diversificati e negli ultimi anni si sono dimostrati nettamente più dinamici rispetto agli scambi con i Paesi della CSI. Nel corso dell'ultimo decennio, le esportazioni svizzere verso l'Europa centrale sono aumentate sensibilmente e rappresentano circa

¹⁸ Una panoramica generale degli accordi internazionali conclusi dalla Svizzera è disponibile all'indirizzo Web seguente:
<http://www.eda.admin.ch/eda/f/home/foreign/intagr/dabase.html>.

¹⁹ Polonia, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania.

²⁰ Albania, Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Romania e Serbia e Montenegro (compreso il Kosovo).

²¹ Federazione russa, Ucraina, Bielorussia, Moldavia, Armenia, Georgia, Azerbaijan, Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan.

il 2 per cento del commercio estero. Va notato che l'Europa centrale accoglie una gran parte (il 65%) delle esportazioni svizzere e la maggior parte degli *investimenti* svizzeri (il 95%), che promuovono a loro volta le esportazioni dei Paesi dell'Est verso i mercati occidentali. Gli investimenti si sono naturalmente rivolti verso le regioni nelle quali le riforme hanno fatto segnare i maggiori progressi e nelle quali sono offerte condizioni quadro stabili e trasparenti. In questi ultimi anni, gli scambi sono stati senza dubbio stimolati dalla prospettiva dell'adesione all'Unione europea. Nel caso della Russia, del Kazakistan e dell'Azerbaigian, le ricche riserve di materie prime hanno attirato gli investitori stranieri. L'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Polonia, e in misura minore l'Azerbaigian (settore del petrolio) registrano i tassi di investimento più elevati per abitante.

Per quanto concerne le *relazioni commerciali bilaterali e le loro prospettive di sviluppo*, vanno osservate le seguenti differenze regionali.

Sono state strette relazioni intense con gli *Stati dell'Europa centrale* (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca). Esse si fondano in ampia misura sulle regole dell'economia di mercato definite nel quadro degli accordi dell'UE e dell'OMC.

L'Europa del Sud-Est non forma più uno spazio economico comune omogeneo e il suo sviluppo economico presenta sempre più disparità. La Bulgaria, la Croazia e la Romania si risollevarono molto più rapidamente degli altri Paesi della regione. Soprattutto i Paesi dell'Europa del Sud-Est in preda all'instabilità politica incontrano le maggiori difficoltà economiche. Essi non sono in grado di garantire la sicurezza e la prevedibilità necessarie per trovare partner commerciali e investitori stranieri. Nell'Europa del Sud-Est, la Svizzera realizza circa i tre quarti dei suoi scambi con la Bulgaria, la Croazia e la Romania. Gli investimenti delle imprese svizzere in questi Paesi, anche se ancora modesti, sono in aumento. La maggior parte degli investimenti svizzeri nell'Europa del Sud-Est si trova in Croazia.²² Sono stati conclusi gli accordi economici bilaterali più importanti (accordi di commercio, di protezione degli investimenti e convenzioni di doppia imposizione) con tutti gli Stati dell'Europa del Sud-Est, ad eccezione della Bosnia e Erzegovina e della Serbia e Montenegro, con cui sono in corso negoziati in questo senso. Il potenziale che racchiude l'economia dell'Europa del Sud-Est fa pensare che le relazioni economiche con questa regione si intensificheranno negli anni a venire.

Nonostante la loro estensione geografica, la *Russia e gli altri Paesi della CSI* non occupano ancora il posto che dovrebbe spettar loro nelle nostre relazioni commerciali bilaterali. Ciò dipende dal fatto che, come in passato, le nostre importazioni in provenienza da questi Paesi sono fortemente costituite da materie prime. Tra i Paesi della regione, la Russia presenta senza dubbio un grande potenziale economico: circa 150 imprese svizzere vi si sono stabilite, di cui talune possiedono unità proprie di produzione. Anche se le PMI svizzere non sono ancora molto presenti, il loro interesse per questo Paese è in crescita. I *Paesi transcaucasici e centroasiatici* continuano a occupare un ruolo marginale per l'economia Svizzera (esportazioni svizzere nel 2002: 164,4 mio di fr.; importazioni: 64,4 mio di fr.). Tuttavia, in certi settori (materie prime, cotone, cereali, oro) i negozianti svizzeri generano talvolta un notevole volume d'affari. Dato che le merci generalmente non entrano in Svizzera,

²² *Fonte:* BNS, Bollettino mensile statistico, edizione dell'ottobre 2003 - Allegato, Investimenti svizzeri all'estero.

queste operazioni non figurano nelle statistiche commerciali. Tra 30 e 50 imprese svizzere operano attualmente in Asia centrale.

Per tentare di prevedere *l'evoluzione del commercio estero della Svizzera*, occorre ricordare che questi Stati sono Paesi in transizione che raggruppano circa 410 milioni di abitanti. Considerando gli importanti bisogni di recupero in termini di beni di investimento e di consumo che esistono tanto nei Paesi della CSI quanto nell'Europa del Sud-Est, è facile immaginare il potenziale significativo che essi rappresentano per la crescita del volume degli scambi.

Come dimostra la situazione di alcuni Paesi candidati all'UE, i progressi in materia di riforme politiche ed economiche accelerano il processo di trasformazione. Essi influenzano positivamente le condizioni quadro economiche e stimolano la competitività, aumentando le opportunità di attirare (di nuovo) gli investimenti (nonché i capitali cosiddetti in fuga). Gli investimenti si accompagnano generalmente a un trasferimento di tecnologie e di conoscenze che accresce la competitività dei prodotti e aumenta il potere d'acquisto e il livello di vita generale della popolazione. In alcuni Paesi della CSI e dell'Europa del Sud-Est, misure mirate sono ancora necessarie per instaurare un clima propizio agli investimenti stranieri. Bisogna anche prendere in considerazione il fatto che i cambiamenti di mentalità richiedono tempo e che il miglioramento delle condizioni quadro non si realizza dall'oggi al domani. Le prospettive sono più favorevoli per i Paesi ricchi in materie prime (p. es. Russia e Kazakistan). La mondializzazione obbligherà presto o tardi i mercati della regione finora ripiegati su sé stessi ad aprirsi maggiormente. Essa offrirà così nuovi sbocchi alle esportazioni svizzere.

Oltre alle risorse naturali e al progresso nelle riforme, soprattutto le condizioni politiche (progresso in materia di democratizzazione, sviluppo della società civile, pace religiosa, protezione delle minoranze, buon governo, Stato di diritto, ecc.) determineranno le *prospettive di sviluppo economico* di ciascun Paese. Le carenze in materia di sicurezza e applicabilità del diritto, gli interventi dello Stato negli affari commerciali privati, la burocrazia e la corruzione, l'inadeguatezza delle infrastrutture e la mancanza di rispetto degli impegni finanziari assunti sono altrettanti fattori che hanno finora ostacolato un maggior impegno dei privati nel processo di sviluppo. Per intensificare le sue relazioni commerciali bilaterali con i Paesi dell'Est e della CSI, la Svizzera dispone di un buon numero di *strumenti di promozione*. Per le loro operazioni commerciali con partner dell'Europa centrale, le imprese svizzere si sono avvalse soprattutto, in questi ultimi anni, della garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE). Negli scambi con i Paesi della CSI, le attività della GRE sono state invece limitate a causa dei rischi che questa regione presenta. Per supplire parzialmente a questo fattore, sono state concesse garanzie di credito nel quadro dell'aiuto ai Paesi dell'Est.²³ Con la diminuzione dei rischi, l'impegno della GRE dovrebbe tuttavia tornare a intensificarsi (in particolare in Russia). Inoltre, il rapido consolidamento di alcune banche private dovrebbe permettere di farle partecipare maggiormente alle operazioni di finanziamento. Per promuovere le relazioni economiche, è importante sfruttare appieno le numerose possibilità di promozione delle esportazioni che possono essere offerte attraverso l'OSEC e i nuovi strumenti di promozione degli investimenti (SOFI, Start-up Fund) e delle importazioni (SIPPO) e la partecipazione a fiere nazionali e internazionali. A livello statale, le commissioni

²³ Cfr. Disegno di legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (FF 2004 1733), art. 7 e 11.

e le missioni economiche miste in Paesi selezionati contribuiscono a sviluppare le relazioni economiche. Il potenziale esistente e l'ordine di grandezza della popolazione non costituiscono garanzie sufficienti; rappresentano piuttosto una condizione necessaria affinché l'impegno sia profittevole sia a medio che a lungo termine. Più progrediranno le riforme economiche e sociali e migliorerà il benessere delle popolazioni, più la cooperazione privata e pubblica diventerà attraente. Le attività della cooperazione svizzera condotte finora hanno portato un contributo importante a questo processo e continueranno ad apportarlo anche in futuro.

SIPPO

Lo *Swiss Import Promotion Program* (SIPPO; www.sippo.ch) serve a promuovere le importazioni provenienti, in particolare, dai Paesi dell'Est. In seguito a una valutazione esterna, il nostro Consiglio gli ha rinnovato il mandato per un nuovo periodo di quattro anni, ovvero fino al 2007. Per accrescere l'efficacia del SIPPO, il numero dei Paesi è stato ridotto e i programmi sono stati concentrati sui prodotti per i quali esiste una vera domanda nella Svizzera e nell'UE. Nei Paesi prioritari, il programma collabora con partner locali di peso, capaci di rappresentare il SIPPO sul posto. Un esempio fruttuoso di questa collaborazione è il progetto «Bosnian Handicrafts».

Al termine della guerra in Bosnia e Erzegovina, nel 1995, si cercavano soluzioni per proporre un lavoro utile alle donne rifugiate. Oggi più di 500 donne della Bosnia e Erzegovina, della Serbia e Montenegro, della Croazia e del Kosovo beneficiano di un impiego stabile presso il «Bosnian Handicrafts». Nonostante le loro differenze etniche, esse lavorano mano nella mano, garantendo un reddito per le loro famiglie. Dato che sempre più donne desiderano lavorare per il «Bosnian Handicrafts», si sono dovuti cercare nuovi sbocchi. SIPPO si è impegnato con successo per permettere a questa azienda di penetrare sul mercato svizzero e i suoi sforzi sono stati ricompensati: l'azienda possiede ormai una rappresentanza generale in Svizzera che distribuisce i prodotti del «Bosnian Handicrafts» ad altri punti di vendita. La promozione delle importazioni può anche completare in modo ideale altri progetti bilaterali. Per esempio, i progetti che incoraggiano l'agricoltura biologica, che procurano in particolare nuovi sbocchi e nuove filiere di distribuzione all'estero per i produttori locali (cfr. riquadro sull'agricoltura biologica in Ucraina, cfr. n. 6.2.1).

II. Contenuto del decreto finanziario

4 Retrospettiva della cooperazione con i Paesi dell'Est

Il credito quadro III

I messaggi del 19 agosto 1998²⁴ e del 14 novembre 2001²⁵ sul proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa dell'Est e i Paesi della CSI descrivono l'orientamento generale e gli adeguamenti strategici apportati agli sforzi di cooperazione nel periodo coperto dal credito quadro III. In essi sono descritte le azioni intraprese dalla Svizzera nel 1999, all'indomani delle ostilità che hanno imperversato in Serbia e Montenegro, Macedonia e nella provincia del Kosovo, quali l'importante aiuto al ritorno e alla reintegrazione dei rifugiati. Va notato in particolare che a metà del 1999 la Svizzera è divenuta membro a pieno titolo del Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est. Essa ha parallelamente rafforzato il suo impegno in Asia centrale e nel Caucaso del sud. Con il decreto federale del 13 giugno 2002²⁶, l'ammontare del credito quadro III è stato aumentato di 500 milioni di franchi e la sua durata è stata prolungata di un anno, ovvero dal 1999 al 2004. Secondo le previsioni attuali, tutti i mezzi messi a disposizione saranno impegnati entro la fine del 2004.

Conformemente al decreto del 1995, abbiamo riferito regolarmente al Parlamento sulle nostre attività e abbiamo specificatamente illustrato la cooperazione con i Paesi dell'Est nei nostri rapporti annuali. L'allocazione delle risorse dell'ultimo credito quadro è presentata in allegato nell'appendice VI.

Il proseguimento della cooperazione con l'Europa dell'Est e la CSI si fonda sulla ricca esperienza acquisita durante l'attuazione dei tre primi crediti quadro. Oggi possiamo profittare di un'esperienza di quasi 12 anni in materia di sostegno alla transizione nell'Europa dell'Est. Per la redazione del presente messaggio e del messaggio concernente la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est²⁷ come nuova base legale applicabile alla cooperazione con l'Europa dell'Est, era dunque necessario stilare un bilancio generale e procedere a una nuova valutazione della situazione. La prima parte di questo *bilancio*, un'analisi della transizione (cfr. n. 1.2), è dedicata all'evoluzione sociale, economica, ambientale e politica dell'Europa dell'Est. Nella seconda parte, la cooperazione con l'Europa dell'Est è stata analizzata nel quadro di una valutazione esterna, il cui obiettivo consisteva nell'esaminare la pertinenza delle strategie, degli strumenti e dei metodi applicati nel corso dell'ultimo decennio. Per adempiere quanto richiesto dal decreto federale del 1995²⁸, il programma è stato sottoposto alla valutazione critica di un organismo indipendente. I risultati di questa valutazione sono comparati agli obiettivi definiti nella legge, e la loro pertinenza è interpretata alla luce delle sfide centrali della transizione. I successi e le sconfitte, come pure gli impatti positivi e le debolezze dell'impegno della Svizzera sono messi in luce. La valutazione si concentra anche sui risultati effettivi degli sforzi intrapresi e sulla loro continuità, nonché sulla cooperazione come tale e sul processo di apprendimento che vi si riferisce. Tre studi di casi particolari riferiti alla Bulgaria, al Kirghizistan e alla Bosnia e Erzegovina

24 FF 1998 3941

25 FF 2002 1657

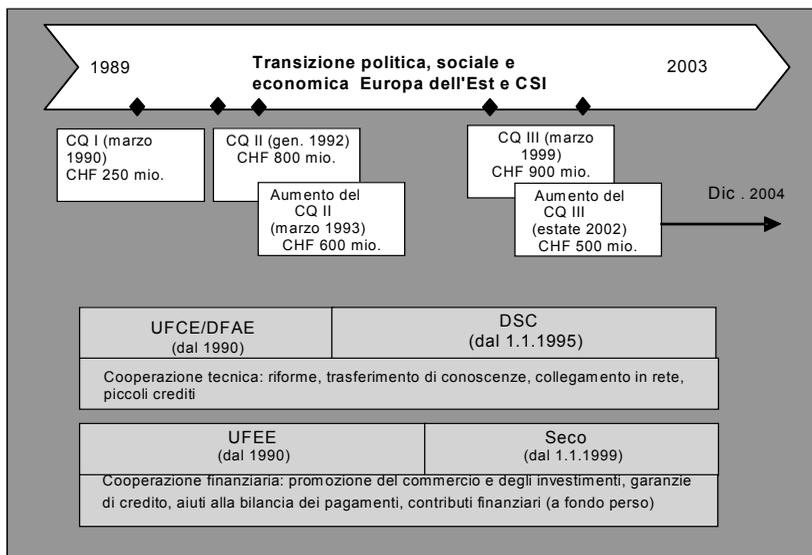
26 FF 2002 3983

27 FF 2004 1705

28 RS 974.1

completano queste analisi globali mediante un esame dei punti forti e delle debolezze del programma nell'ottica di ciascun Paese interessato.

I risultati di questi lavori sono stati pubblicati alla fine del 2003²⁹ e messi a disposizione delle cerchie interessate allo scopo di lanciare un processo di apprendimento volto a definire gli elementi strategici basilari e a integrare nell'azione istituzionale le conoscenze acquisite (cfr. n. 7.3).



Gli esperti incaricati della valutazione giudicano positivamente l'insieme delle prestazioni della cooperazione Svizzera con i Paesi dell'Est. Secondo loro, essa è efficace e incentrata sui problemi della transizione. Questa azione mirata è particolarmente importante poiché le sfide alle quali l'Europa dell'Est ha dovuto far fronte non erano prevedibili e, paragonate all'ampiezza del compito, il contributo della Svizzera è forzatamente modesto. La cooperazione della Svizzera con i Paesi dell'Est è giudicata di buona qualità, in particolare perché ha permesso di individuare importanti nicchie di attività corrispondenti alle competenze specifiche della Svizzera e perché quest'ultima è stata capace di mettere a frutto i suoi vantaggi comparativi.

Nel corso della fase d'orientamento, dal 1990 al 1993, diversi progetti hanno permesso di manifestare rapidamente la solidarietà della Svizzera. Con il passar del tempo, l'esperienza si è arricchita, la cooperazione ha sviluppato e consolidato i suoi strumenti ed è divenuta più professionale, aumentando l'efficacia degli sforzi svizzeri. Nello stesso tempo, è stata accordata maggior importanza alla continuità dei progetti, incentrandoli in maggior misura sui problemi e sulle missioni essenziali della transizione. Dato che i progetti erano molto numerosi (573 lanciati dalla DSC e 246 dal Seco), ci si è domandati se diminuendone il numero sarebbe migliorata

²⁹ DSC, Valutazione 2003/4, volume 1 e volume 2.

l'efficacia. Gli esperti hanno tuttavia capito che la cooperazione con i Paesi dell'Est era stata forzata, in numerosi settori, a cominciare con la realizzazione di progetti pilota per acquisire esperienze e conoscenze sulla situazione locale. Secondo la valutazione, i programmi sono perfettamente adeguati agli obiettivi politici. Un paragone empirico con gli obiettivi definiti nel decreto federale del 1995 mostra che i programmi del Seco si orientano chiaramente e quasi esclusivamente sul secondo grande obiettivo citato nel decreto, ovvero la promozione dello sviluppo economico e sociale. Più di un quinto dei suoi progetti mirano infatti a modernizzare le infrastrutture economiche e sociali. La promozione delle PMI e i progetti concernenti l'ambiente e l'energia costituiscono altri assi prioritari. Il programma della DSC, invece, pone l'accento sulla democrazia e sullo Stato di diritto, sulla promozione dell'economia di mercato e sulle questioni sociali. Secondo gli esperti, in generale i progetti hanno conseguito in modo molto soddisfacente gli obiettivi stabiliti. Gli esperti sottolineano tuttavia che sono state realizzate troppo poche analisi ex-post sugli effetti a lungo termine e sulla continuità dei progetti portati a termine.

Lo studio si china inoltre sulle relazioni istituzionali e operative tra la DSC e il Seco. Esso giudica buono l'adeguamento dei progetti alle competenze specifiche dei due servizi federali, ciò che attesta la complementarità delle loro attività. La DSC e il Seco sono riusciti a migliorare sensibilmente la loro collaborazione grazie all'elaborazione in comune delle basi strategiche e dei principi di pianificazione della cooperazione e grazie al fatto di possedere rappresentanze comuni nei Paesi d'intervento. I partner locali danno anch'essi una buona valutazione della collaborazione con la DSC e il Seco e la considerano in modo generale flessibile, mirata e poco burocratica.

Fino al 1997, l'aiuto finanziario è stato il principale strumento della cooperazione con i Paesi dell'Est. Oggi i fondi sono ripartiti praticamente in parti uguali tra la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario. Con il passare degli anni, l'aiuto finanziario è stato sempre più combinato con il dialogo politico e con misure destinate a sviluppare le istituzioni e le capacità. Nello stesso tempo, la promozione del settore privato e del commercio nonché la parte dei cofinanziamenti con la Banca mondiale e la BERS hanno acquisito maggior importanza. Queste attività hanno permesso di integrare l'impegno svizzero con gli sforzi internazionali, di aumentare il peso dei Paesi donatori nel dialogo politico e di risolvere i problemi che superano le capacità di un solo Paese donatore.

Dato che la nozione di transizione si è evoluta nel tempo, la cooperazione Svizzera con i Paesi dell'Est ha progressivamente accordato una maggior importanza al rafforzamento delle istituzioni. In termini di mezzi investiti, la DSC ha soprattutto avviato progetti nel settore prioritario del buon governo (promozione della democrazia, Stato di diritto e riforme amministrative), rispondendo così ai bisogni istituzionali. È stata data priorità anche alla formazione professionale, alla lotta contro la povertà e al rafforzamento dei servizi sociali (in particolare nel settore della salute e dell'educazione). In taluni settori tematici, la Svizzera ha messo a punto approcci interessanti mediante progetti pilota, ma la grande varietà dei temi affrontati le ha impedito di applicare in misura più ampia nuove politiche che necessitano investimenti rilevanti. Una maggiore concentrazione degli sforzi permetterebbe dunque di liberare mezzi finanziari e risorse umane da destinare al dialogo politico.

Se, secondo la valutazione, la cooperazione svizzera possiede competenze sperimentate e gode di una grande credibilità, essa è riuscita nondimeno a rimanere flessibile. Essa è per esempio stata capace di adattare rapidamente e con pragmatismo i suoi

programmi e i suoi metodi ai mutamenti in corso nei Paesi in transizione. Essa ha progressivamente riveduto le sue priorità geografiche. Mentre all'inizio degli anni Novanta i suoi principali partner si trovavano nell'Europa centrale, la cooperazione si è rapidamente rivolta verso l'Europa del Sud-Est e verso gli Stati della CSI. Riconoscendo una maggior importanza all'Asia centrale in questi ultimi anni, essa ha inoltre fissato priorità opportune sul piano geografico.

Al termine del loro bilancio, i valutatori formulano *le conclusioni e le raccomandazioni* seguenti.

Gli obiettivi e i principi della cooperazione che figurano nel decreto federale del 1995 rimangono attuali. Le esigenze legali e strategiche devono tuttavia permettere un margine di manovra sufficiente alla cooperazione per adattarsi ai cambiamenti imposti dal dinamismo della transizione. In questo senso, sarebbe auspicabile integrare nella cooperazione le prestazioni di altri servizi federali (Divisione politica IV, Ufficio federale dei rifugiati e DDPS) che svolgono a fianco del Seco e della DSC attività nei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI. Per consentire ai programmi e ai progetti di raggiungere un volume critico pur con mezzi limitati, è necessario concentrare ancora di più le priorità e i settori di attività. Non si tratta tanto di ridurre il numero dei Paesi o dei settori oggetto dell'aiuto, quanto piuttosto di limitare la varietà tematica e il numero di approcci adottati in uno stesso settore. La cooperazione deve soprattutto concentrarsi sui temi per i quali la Svizzera possiede competenze riconosciute, per esempio i processi democratici a livello locale, la formazione professionale, l'accesso alle prestazioni finanziarie e non finanziarie, l'ambiente e la promozione delle imprese.

In futuro, la cooperazione svizzera dovrà evitare di agire isolatamente; dovrà invece coordinare meglio le sue attività con i partner e con gli altri donatori, ponendo l'accento sul rispetto dei fattori politici e sul dialogo politico. Negli ultimi anni, gli uffici di cooperazione non hanno d'altronde risparmiato gli sforzi per armonizzare maggiormente i programmi con i donatori internazionali e gli organismi nazionali.

Quantunque la ripartizione attuale delle competenze tra la DSC e il Seco sia pertinente, sarebbe talvolta possibile sfruttare meglio le sinergie tra la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario e accrescere in questo modo l'efficacia, la visibilità e la coerenza degli sforzi profusi dalla Svizzera sul posto. Approcci integrati delle riforme settoriali, per esempio nei settori della salute e della polizia, dell'amministrazione locale e dell'approvvigionamento idrico, ottengono infatti risultati probanti. Un monitoraggio efficace dell'attività dovrebbe tuttavia consentire di intervenire tempestivamente per adattare un progetto pilota innovatore che minaccia di diventare una soluzione «isolata» destinata a non trovare finanziamenti a lungo termine, o quando un progetto non tiene sufficientemente conto del quadro politico.

Fattori di successo nella cooperazione con i Paesi dell'Est

Il bilancio della cooperazione con i Paesi dell'Est (2003) ha evidenziato i fattori di successo seguenti:

- le conoscenze, l'esperienza e gli investimenti svizzeri sono stati adattati ai bisogni e alle capacità locali e giudiziosamente combinati con le competenze disponibili sul posto,
- l'accento posto sul processo di apprendimento ha permesso di accrescere in continuità la professionalità e la qualità della cooperazione,
- collaborando e arricchendo le loro esperienze, la DSC e il Seco hanno saputo sfruttare con crescente efficacia i punti forti dei diversi strumenti della cooperazione,
- l'apertura, nei Paesi partner, di uffici di cooperazione finanziati e gestiti congiuntamente dalla DSC e dal Seco incaricati di condurre un programma nazionale comune ha permesso di decentrare l'attuazione dei programmi e di delegarne la responsabilità ai partner locali,
- la presenza sul posto ha facilitato il monitoraggio e la supervisione dei progetti e ha creato condizioni propizie al dialogo politico. Essa ha garantito una grande flessibilità nella scelta degli approcci, degli strumenti e della gestione dei programmi. Sono questi elementi che i partner locali apprezzano particolarmente nella cooperazione Svizzera.

Al pari della cooperazione con i Paesi del Sud, la cooperazione con i Paesi dell'Est è diventata un settore di attività complesso, che implica la partecipazione di diversi attori sia pubblici che privati e in cui l'Unione europea svolge indubbiamente un ruolo preponderante. Questo contesto offre a un Paese donatore di media grandezza come la Svizzera innumerevoli possibilità di apportare un contributo autonomo e visibile allo sforzo comune e di esercitare una certa influenza.

La cooperazione Svizzera nel confronto internazionale

Dal 1990, gli impegni della cooperazione con i Paesi dell'Est hanno assorbito 3050 milioni di franchi (crediti quadro I-III). Pertanto, la Svizzera destina circa lo 0,03 per cento del suo prodotto interno lordo (media degli anni 1999-2001) a questa cooperazione, una percentuale che la pone al centro del gruppo dei Paesi donatori europei: dietro l'Austria, la Danimarca e la Finlandia, alla pari con la Germania, la Francia e la Svezia, ma davanti alla Gran Bretagna e agli altri Stati dell'Unione europea. Occorre tuttavia relativizzare questa posizione, poiché i Paesi dell'Unione non si accontentano di sostenere i Paesi dell'Est su una base bilaterale, ma assegnano loro anche un considerevole aiuto tramite il bilancio comunitario. Programmi quali PHARE e TACIS, i fondi strutturali e gli strumenti di coesione occupano un posto essenziale nel sostegno all'Europa dell'Est. Fino ad oggi, l'aiuto dell'UE raggiunge circa i 3 miliardi di euro all'anno, ma dovrebbe passare a circa 23 miliardi di euro negli anni 2004-2006, dopo la prossima ondata di adesioni. Inoltre, le istituzioni finanziarie internazionali destinano mezzi importanti all'aiuto ai Paesi dell'Est, ma quasi esclusivamente sotto forma di crediti.

Gli importi impegnati nella cooperazione non sono tuttavia l'unico criterio significativo, poiché bisogna anche considerare l'efficacia con cui i mezzi sono utilizzati e in che misura questi ultimi prendono in considerazione i bisogni e le possibilità dei Paesi partner. Da questo punto di vista, la valutazione dei progetti e dei programmi realizzati finora dalla Svizzera ha dato buoni risultati. La qualità dell'aiuto svizzero e la coerenza delle sue politiche godono di un'eccellente reputazione a livello internazionale (p. es. nel quadro della Peer Review 2000 del CAS dell'OCSE). La cooperazione Svizzera ha sempre tratto i necessari insegnamenti dalle varie valutazioni e dalle comparazioni con altre istituzioni o con partner internazionali (cfr. n. 7.3).

5 Il nuovo credito quadro: orientamento strategico della cooperazione con l'Europa dell'Est per gli anni 2005–2008

Ammontare del nuovo credito quadro: con il presente messaggio, chiediamo al Parlamento di stanziare un credito quadro di 800 milioni di franchi per il periodo dal 2005 al 2008. Questo nuovo credito per la cooperazione con l'Europa dell'Est fa seguito a quello di 500 milioni di franchi³⁰ che il Parlamento ha approvato il 13 giugno 2002 per completare il credito quadro III, inizialmente fissato a 900 milioni di franchi.³¹ Considerato che i mezzi finanziari complementari saranno probabilmente impegnati interamente entro la fine del 2004, il nuovo credito servirà a garantire la continuità delle attività svizzere a favore dei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI. Il suo importo è stato fissato al termine di una valutazione nella quale sono stati considerati i mezzi finanziari necessari per conseguire gli obiettivi stabiliti, le possibilità finanziarie della Confederazione, la situazione di politica estera e le esigenze pratiche. Anche il freno all'indebitamento e i programmi di sgravio del Parlamento sono stati presi in considerazione. Il credito richiesto risponde inoltre alla nostra volontà di portare entro il 2010 l'importo stanziato dalla Svizzera per l'aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,4 per cento del prodotto nazionale lordo (PNL).

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, il proposto decreto federale sottostà al freno alle spese e deve di conseguenza essere adottato dalla maggioranza di ciascuna delle due Camere.

Riassunto dei motivi: il processo di transizione necessita più tempo e mezzi di quanto inizialmente previsto. Le disparità regionali sottolineano da un lato gli enormi progressi compiuti nei Paesi dell'Europa centrale, ottenuti in una decina di anni grazie a riforme economiche, sociali e politiche tali da consentire a questi Paesi di adempiere le condizioni per aderire all'Unione europea. Essi non soltanto sono riusciti a dotarsi di istituzioni stabili, ma anche a garantire un certo benessere, per quanto modesto, a una parte crescente di cittadini. Dal 1991 al 2002 la Svizzera ha contribuito con 685 milioni di franchi allo sforzo prodotto dalla comunità internazionale per sostenere il processo di riforma dell'Europa centrale. Oggi, con l'allargamento dell'Unione europea verso l'est, questo contributo è riconosciuto nel suo vero valore.

³⁰ Messaggio del 14 novembre 2001, FF 2002 1657

³¹ Messaggio del 19 agosto 1998, FF 1998 3941

Nei *Balcani*, la transizione non è progredita con lo stesso successo, poiché la dissoluzione dell'ex Jugoslavia ha provocato violente guerre civili, le cui conseguenze ostacolano ancor oggi il processo di riforma urgentemente necessario. Benché la Svizzera abbia contribuito dal 1996 con 1200 milioni di franchi³² agli sforzi internazionali in questa regione, nell'Europa del Sud-Est il processo di ricostruzione e di trasformazione è ancora lungi dall'essere terminato.

I *Paesi della CSI*, non hanno tutti progredito con lo stesso ritmo sulla strada delle riforme: regioni devastate dalla guerra, come il Caucaso meridionale e il Tagikistan, subiscono ancora le pesanti conseguenze sociali ed economiche dei conflitti, e la pauperizzazione vi assume proporzioni tragiche.

La situazione potrà migliorare soltanto se i Paesi interessati si impegneranno in un profondo processo di riforma e di aggiustamento. Tuttavia, il punto di partenza non è uguale per tutti: la situazione iniziale e gli antecedenti, lo sviluppo attuale, la stabilità sociale, ma anche fattori quali la ricchezza di risorse naturali e umane, il potenziale economico e la rete dei trasporti, variano considerevolmente da un Paese all'altro. Per questo motivo ciascun Paese si trova in un diverso stadio di transizione. Un ritorno al passato è tuttavia impossibile. È dunque necessario evitare la stagnazione e gli arretramenti, che possono avere effetti devastanti per l'insieme della regione. Come mostrano gli esempi della Polonia e della Lituania, ma anche della Croazia e della Romania, riforme profonde e l'attuazione di istituzioni garanti della continuità permettono di superare l'eredità del comunismo e i problemi legati alla transizione. Cosciente delle difficoltà inerenti a simili riforme, la comunità internazionale continua a sostenere i Paesi dell'Est e la Svizzera è chiamata a contribuire a questo sforzo comune. Ci vorranno senza dubbio ancora molti anni per completare il processo avviato, ma il futuro offre anche prospettive promettenti.

Vantaggi per la Svizzera: la Svizzera ha tutto l'interesse che i Paesi dell'Est seguano uno sviluppo pacifico e durevole. Cooperare con loro significa contribuire a garantire la sicurezza nelle sue dimensioni sia politiche che economiche e sociali. Tenuto conto del rischio di conflitti, di movimenti migratori e della criminalità organizzata, la cooperazione è un investimento a favore della stabilità, della sicurezza e del benessere, e la Svizzera ne profitterà ampiamente. I due esempi qui di seguito illustrano l'utilità della cooperazione in politica estera. La reputazione internazionale acquisita dalla cooperazione Svizzera con i Paesi dell'Est ha facilitato l'ammissione della Svizzera nel Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est. I contatti e i legami privilegiati con alcuni Stati dell'Est sono stati assai utili alla Svizzera al momento dell'istituzione dei suoi gruppi di voto in seno al FMI, alla Banca mondiale e alla BERS.

Le ricadute economiche dirette e indirette della cooperazione in termini di accesso ai mercati, di forniture di beni di investimento e di consulenza sono descritte nel numero 3.4, mentre il numero 8.3 tratta degli effetti economici della cooperazione nella Svizzera stessa. L'intensificazione dei contatti e degli scambi stimola le istituzioni svizzere, per esempio nel settore scientifico e culturale. Inoltre, e questo è forse il punto capitale, la cooperazione permette a lungo termine di trovare nuovi partner

³² L'aiuto della Confederazione destinato ai Balcani ingloba i crediti quadro per la cooperazione con i Paesi dell'Est (circa 627 mio), l'aiuto umanitario, l'aiuto al ritorno dell'UFR e le misure della politica di pace del DFAE e del DDPS (senza l'intervento di «Swisscoy» in Kosovo).

economici e commerciali destinati a diventare sempre più importanti per la politica economica estera della Svizzera.

5.1 Strategie e obiettivi

La *strategia* della cooperazione con l'Europa dell'Est si fonda sia sulle priorità dei Paesi in transizione sia sulle esigenze dettate dal punto di vista svizzero. L'orientamento strategico si concentra sui settori chiave e sui deficit più grandi della transizione ed è rivolta ai principali gruppi bersaglio. Per il resto, la Svizzera definisce la sua strategia di cooperazione prendendo anche in considerazione le iniziative e i partenariati internazionali³³, che creano obblighi tra Stati e organizzazioni internazionali e regolano i settori di attività dei diversi attori. Da ultimo, le priorità tengono conto del valore aggiunto e del vantaggio comparativo del contributo svizzero rispetto a quello di altri organismi e Stati donatori. Questo modo di procedere corrisponde alle strategie della DSC e del Seco, presentate più in dettaglio nel numero 5.3.2 («Strumenti»).

L'*obiettivo* della cooperazione con i Paesi dell'Est consiste in primo luogo nella promozione sul continente europeo di una stabilità, di una sicurezza e di un benessere durevole. I grandi obiettivi di questa cooperazione figurano nel disegno di legge federale sottoposto al Parlamento parallelamente al presente messaggio e sono spiegati nel messaggio³⁴ che accompagna questo disegno di legge. Incentrati sulla transizione, questi obiettivi non sono praticamente cambiati dall'inizio degli anni Novanta e conservano tutta la loro pertinenza nel contesto attuale:

1. promuovere e rafforzare lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo nei Paesi dell'Europa dell'Est e costruire un sistema democratico, in particolare istituzioni politiche stabili;
2. promuovere uno sviluppo economico e sociale durevole fondato sui principi dell'economia di mercato e propizio alla stabilità economica, alla crescita dei redditi e al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, favorendo nel contempo lo sviluppo culturale e contribuendo alla protezione dell'ambiente.

La cooperazione con i Paesi dell'Est si iscrive dunque in un cambiamento politico, economico, culturale e sociale. Per questo motivo si tende a definirla come «sostegno alla transizione» e si designa come «legge sulla transizione» la base legale su cui essa poggia, allo scopo di distinguerla chiaramente dalla legge sulla cooperazione allo sviluppo³⁵ e dalla legge sulla promozione della pace.³⁶

L'orientamento futuro della cooperazione prende inoltre in considerazione la valutazione dei programmi realizzati, presentata nel numero 4. I risultati delle valutazioni

³³ Ne sono esempi il Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est (cfr. riquadro nel n. 6.1), i partenariati in materia di migrazione (cfr. n. 2.4), i programmi multilaterali per Chernobyl (cfr. riquadro nel n. 2.5), i «Poverty Reduction Strategy Papers» (cfr. in particolare n. 3.3.2).

³⁴ FF **2004** 1705

³⁵ Legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS **974.0**).

³⁶ Legge federale del 19 dicembre 2003 su misure civili di promozione della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (FF **2003** 7105).

forniscono infatti indicazioni preziose *sui punti forti e sulle debolezze dei programmi svizzeri*. A partire da queste valutazioni, l'analisi dei vantaggi comparativi permette di utilizzare il contributo della Svizzera in modo ottimale, investendolo nei settori e nei campi in cui l'effetto sarà più duraturo e in cui essa apporterà un effettivo valore aggiunto. Il bilancio raccomanda soprattutto di concentrare in misura ancor maggiore la cooperazione con i Paesi dell'Est sui temi e sui settori nei quali la Svizzera possiede competenze chiave o è in grado di svilupparle. Un modo per graduare meglio l'aiuto consisterebbe nell'affinare la definizione dei suoi obiettivi orientandoli maggiormente sui deficit e sui bisogni della transizione. Per questo motivo le future misure di sostegno avranno per priorità assoluta i settori presentati qui di seguito³⁷, nei quali il processo di transizione non è terminato. In questo contesto, la valutazione suggerisce di mettere a punto un sistema di indicatori specifici per il processo di transizione – per misurare i risultati della cooperazione a livello strategico – poi di integrare questo sistema nelle future strategie e nei programmi per Paese.

I punti forti della cooperazione Svizzera con i Paesi dell'Est risiede nelle strette relazioni che essa stabilisce con i partner sul terreno, grazie ad approcci detti «*bottom-up*» e alla sua presenza sul posto (uffici di cooperazione, cfr. n. 7), e nella sua attuazione relativamente rapida, flessibile e poco burocratica. Secondo i valutatori esterni, queste qualità hanno permesso ai programmi di adattarsi in modo dinamico all'evoluzione dei bisogni. La Svizzera gode inoltre di una credibilità elevata: piccolo Paese indipendente, non ha ambizioni a livello europeo e ancor meno di ordine geostrategico. Dopo aver rilevato che la cooperazione con i Paesi dell'Est applica in misura sempre maggiore approcci sistemici globali a tutti i livelli di intervento (macro, meso e micro), come pure approcci integrati, gli esperti sottolineano l'affidabilità e la trasparenza della cooperazione svizzera, qualità che derivano dalla sua pianificazione a medio termine e da una concezione dei progetti fondata sulla partecipazione e sui bisogni dei beneficiari.

Poiché il processo di riforma varia da un Paese all'altro, occorre valutare con cura, per ognuno di essi, in che misura le riforme si orientino effettivamente verso la democrazia e l'economia di mercato e ciò che la Svizzera può intraprendere per sostenerle efficacemente. La scelta dei temi prioritari della cooperazione nei diversi Paesi partner è d'altronde fissata in funzione del contributo che la Svizzera può fornire per risolvere un particolare problema posto dalla transizione. Gli altri grandi fattori che intervengono in seguito nella definizione della strategia comprendono il potenziale di riforma del Paese in questione o delle istituzioni locali, la priorità da accordare ai diversi gruppi bersaglio, i loro obiettivi e le priorità e le politiche nazionali di riforma. L'impegno svizzero nasconde anche alcuni rischi che occorre sempre paragonare ai progressi realizzabili sulla strada dello sviluppo. Per condurre attività nel contesto imprevedibile e incerto dei Paesi dell'Est, è necessario impegnarsi in modo flessibile, combinare al meglio gli strumenti della cooperazione, definire chiaramente gli obiettivi e assicurare un seguito metodico dei programmi e dei progetti.

³⁷ Cfr. definizione degli obiettivi nel settore dell'agenda incompiuta della transizione, n. 5.2.

5.2

L'agenda incompiuta della transizione

Per rispondere alle grandi sfide descritte nel numero 2, la Svizzera concepisce le sue attività sapendo che le sue risorse sono limitate e ponendo l'accento su taluni temi e settori, nell'intento di razionalizzare e ottimizzare l'efficacia della cooperazione. In questo modello di concentrazione degli sforzi, essa dà uno spazio particolare ai principali deficit della transizione. Il termine «agenda incompiuta della transizione» («unfinished agenda») designa le riforme che occorrerà avviare nel corso dei prossimi anni e costituisce il filo conduttore del credito quadro IV per la cooperazione con i Paesi dell'Est.

Fondandosi su queste principali sfide, i settori prioritari e le priorità strategiche del credito quadro proposto con il presente messaggio seguono i quattro grandi assi tematici presentati qui di seguito.

5.2.1

Sicurezza, stabilizzazione e governance, democratizzazione

Sicurezza, stabilizzazione, democratizzazione e Stato di diritto sono le condizioni basilari per il benessere individuale, per una coesistenza pacifica e per uno sviluppo economico, politico e sociale. In questo settore, le attività devono in primo luogo contribuire a prevenire i conflitti in regioni in cui la situazione rimane difficile e ad attenuare le tensioni. Esse comprendono per esempio la promozione della risoluzione pacifica dei conflitti, dell'integrazione e della riconciliazione, ma anche misure volte a proteggere le minoranze e i gruppi sfavoriti. La sicurezza e la stabilità vanno di pari passo con i miglioramenti nel settore della governance intesi a garantire che le prestazioni di base dello Stato siano accessibili ai gruppi marginalizzati e disponibili anche nelle regioni più discoste. Si tratta di consolidare le strutture politiche e democratiche di istituzioni legittimate dal popolo e di promuovere una buona gestione degli affari pubblici³⁸ fondata sullo Stato di diritto, sulla separazione dei poteri e sul rispetto dei diritti umani e delle minoranze. Questa evoluzione passa dall'istituzione di strutture amministrative decentrate vicine ai cittadini e orientate a soddisfare i bisogni, dalla riforma dei sistemi giudiziari e di polizia, dall'incoraggiamento di media liberi e dalla creazione di servizi statali incaricati di lottare contro il crimine organizzato e il terrorismo. Le priorità sono e rimarranno le seguenti: insediare istituzioni fondate sul pluralismo, garantire l'accesso alla giustizia e all'informazione e dare voce ai gruppi di popolazione sfavoriti (soprattutto alle donne³⁹ e ai giovani). Nel contesto specifico dei Paesi dell'Est, gli aspetti economici della governance rivestono una grande importanza. Essi comprendono in particolare l'attuazione di condizioni quadro regolatrici e stabili che favoriscano lo sviluppo dell'economia privata, contribuendo anche alla lotta contro la povertà. Occorre

³⁸ Il «buon governo» (cfr. n. 2.2 e 7) è un concetto riconosciuto a livello internazionale nel settore della gestione pubblica. I suoi criteri fondamentali sono stati definiti nel quadro del Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE e sono vincolanti.

³⁹ Il ruolo delle donne e degli uomini nella politica, nell'economia e nella società riveste nei Paesi dell'Est un'importanza primaria (cfr. n. 2.2), poiché non bisogna considerare le pari opportunità soltanto come un «effetto secondario» bensì come una chiave di sviluppo. L'imperativo della parità tra i sessi deve diventare un tema trasversale della cooperazione e, a questo titolo, essere elemento integrante di tutte le sue attività.

inoltre accordare molta attenzione all'emergere di una società civile e ai punti di frizione nelle relazioni tra il cittadino e lo Stato (assenza di diritto amministrativo).

- *La stabilizzazione ha l'obiettivo di impedire nuovi conflitti mediante meccanismi internazionali di prevenzione e di risoluzione dei conflitti e il miglioramento della cooperazione regionale.*
- *La governance ha come obiettivo di consolidare le strutture politiche ed economiche come pure le istituzioni nate da un processo democratico e fondate sui principi della governance, della partecipazione, della trasparenza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani e delle minoranze.*

5.2.2 Riforme strutturali, crescita economica e aumento dei redditi

I cambiamenti e gli adeguamenti strutturali possono essere considerati le missioni centrali della transizione. Mentre la maggior parte dei Paesi sono giunti in questi ultimi anni a una certa stabilizzazione macroeconomica (con tassi di inflazione relativamente bassi e un'accresciuta stabilizzazione dei tassi di cambio), numerosi altri Stati sono ancora all'inizio dell'urgente processo di realizzazione delle riforme strutturali. In futuro, la promozione delle riforme economiche si concentrerà prioritariamente sulla loro attuazione, in particolare nei settori seguenti:

- l'istituzione di condizioni quadro appropriate e l'attuazione di istituzioni economiche sono tra i fattori determinanti per avviare una crescita economica durevole e favorire la crescita degli impieghi e dei redditi. Le misure si prefiggono in particolare una chiara ripartizione dei compiti tra Stato ed economia, lo smantellamento della burocrazia e il miglioramento della buona gestione delle imprese («corporate governance»), l'introduzione di una politica fiscale trasparente, la ristrutturazione e il risanamento del settore finanziario (che deve diventare più accessibile per le imprese), la promozione dell'impiego e dei redditi, la regolamentazione delle relazioni finanziarie estere (indebitamento e accesso ai mercati dei capitali, politica commerciale e degli investimenti, ecc.),
- l'emergere di un settore privato prospero – principalmente composto di piccole e medie imprese (PMI) capaci di reagire con flessibilità e dinamismo all'evoluzione della situazione, di creare impiego e di generare gettito fiscale – è di importanza capitale per la buona riuscita della transizione economica. Le principali misure previste sono: il sostegno alla creazione e all'estensione di imprese, la qualificazione professionale della mano d'opera, l'accesso facilitato delle PMI alle fonti di finanziamento e ai servizi di consulenza, l'eliminazione degli ostacoli amministrativi e il miglioramento dei partenariati sociali tra datori di lavoro e salariati. Le attività in questo settore includono anche la promozione degli investimenti esteri, in particolare mediante l'offerta di servizi di contatto nelle relazioni d'affari e di analisi dei mercati come pure favorendo una gestione sostenibile del debito,
- l'intensificazione degli scambi – con gli Stati vicini, i Paesi industrializzati europei ma anche con altri clienti nel mondo – favorisce l'integrazione politica ed economica dei Paesi e genera un potenziale accresciuto di crescita economica. L'agevolazione del commercio regionale, il cui sviluppo è anco-

ra fortemente rallentato da ostacoli di natura politica, è economicamente molto importante per i Paesi dell'Est. Gli obiettivi della cooperazione in questo campo sono i seguenti: miglioramento della politica commerciale (conduzione di negoziati, attuazione di regoli internazionali, ecc.), creazione di associazioni nelle quali possono essere formulati interessi di politica commerciale e promozione delle relazioni commerciali tra le imprese dei Paesi beneficiari e i clienti potenziali dei Paesi industrializzati.

- *Le riforme strutturali mirano soprattutto a istituire condizioni quadro propizie allo sviluppo economico e sociale durevole, che permetteranno di creare impieghi e redditi.*
- *Nel settore del commercio estero, il principale obiettivo consiste nel promuovere l'integrazione internazionale degli scambi regionali fondandosi su politiche commerciali più affidabili e su strumenti più efficienti.*

Introduzione del leasing in Asia centrale

Tra i meccanismi di finanziamento, il leasing è una soluzione che può sostituire vantaggiosamente il credito bancario classico, in quanto mette a disposizione delle imprese che vi fanno capo non denaro liquido, ma beni (in generale beni di produzione, macchine, ecc.) per la cui utilizzazione l'impresa paga un interesse durante un certo periodo. Questo strumento è dunque particolarmente utile per le PMI che non hanno ancora una base finanziaria sufficiente. Per accordare un prestito, le società di leasing si basano infatti sul potenziale di espansione che deriva dal contratto di leasing concluso con l'impresa, mentre le banche valutano la qualità dei loro clienti unicamente sulla base della loro solidità e del loro bilancio. Il leasing è dunque lo strumento ideale per rompere il circolo vizioso di cui sono spesso vittima le giovani imprese.

Il Seco sostiene il «Central Asia Leasing Development Project» della Società finanziaria internazionale (IFC), che intende utilizzare questo strumento per stimolare la crescita delle imprese private nell'Asia centrale.

L'IFC ha fornito consulenza ai governi del Tagikistan, dell'Uzbekistan e del Kirghizistan nell'elaborazione delle basi legali per i contratti di leasing e ha informato le imprese interessate sui vantaggi legati a questa nuova forma di finanziamento. Grazie al sostegno svizzero, il leasing è stato introdotto in questi tre Paesi e le operazioni che ne derivano si sono moltiplicate nel corso degli ultimi anni.

L'IFC valuta che nell'Uzbekistan, per esempio, 1000 dollari messi a disposizione sotto forma di leasing permettono di creare in media un impiego. Nel caso della sartoria Lola Tailors, un leasing di 7000 dollari ha addirittura permesso al proprietario l'acquisto di 10 macchine da cucire e la creazione di 20 nuovi posti di lavoro.

5.2.3

Infrastrutture e risorse naturali

Non vi può essere sviluppo economico senza infrastrutture operative e durevoli. Nei Paesi dell'Est, le infrastrutture sono state per molto tempo trascurate o addirittura distrutte nel corso dei conflitti (cfr. n. 2.5). La ricostruzione e la modernizzazione delle infrastrutture di base e la promozione sostenibile delle risorse naturali rivestono carattere prioritario. L'accento sarà in particolare posto sull'approvvigionamento idrico, la gestione dei rifiuti, l'elettricità, il riscaldamento a distanza e i trasporti pubblici. Il catasto continuerà a rappresentare un settore di nicchia molto interessante per la cooperazione svizzera. Le misure previste non consistono unicamente nel miglioramento delle infrastrutture come tali, ma anche nel predisporre condizioni quadro e istituzioni adeguate che permettano di garantire il buon funzionamento a lungo termine. Per accrescere l'efficacia e avere una maggiore influenza nel dialogo politico, i progetti relativi alle infrastrutture e alla protezione dell'ambiente saranno spesso attuati nel quadro di cofinanziamenti con istituzioni finanziarie internazionali, quali la Banca mondiale e la BERS (cfr. n. 3.3.3). Da ultimo, guadagnano importanza i modelli che fanno intervenire il settore privato per il tramite dei cosiddetti partenariati pubblico-privato.

Nonostante i problemi posti da uno spreco delle risorse dovuto all'assenza di misure di incitamento, le risorse naturali e la biodiversità racchiudono nell'Europa dell'Est un potenziale enorme. In questo ambito, si tratta in primo luogo di riformare in profondità le condizioni quadro relative alla protezione e all'utilizzazione delle risorse naturali, ma anche di favorire nella popolazione un cambiamento di mentalità. La cooperazione in materia di utilizzazione sostenibile delle risorse naturali si concentra su azioni integrate nei settori seguenti: gestione idrica, sviluppo delle regioni di montagna, selvicoltura e agricoltura, riserve naturali, gestione dei rifiuti e dei prodotti chimici, promozione della formazione e della coscienza ambientale e incoraggiamento del dialogo tra i governi e la società civile a tutti i livelli (locale, nazionale e internazionale).

Si impongono d'urgenza misure di politica ambientale per preservare la diversità biologica, migliorare la gestione ambientale nelle aziende agricole, garantire la trasparenza dei costi, applicare il principio «chi inquina paga» e rafforzare gli organismi statali e civili che operano per la protezione della natura. Per conseguire questi progressi, sono necessari sforzi tanto sul piano bilaterale quanto nel quadro multilaterale (come quello offerto dal processo «Ambiente per l'Europa»; cfr. n. 2.5).

- *Le riforme si prefiggono di garantire a tutti i gruppi della popolazione un accesso durevole alle infrastrutture di base.*
- *Le attività di cooperazione mirano a promuovere l'utilizzazione parsimoniosa e sostenibile delle risorse naturali e a rafforzare le istituzioni di protezione dell'ambiente.*

Partner privati per migliorare la distribuzione di elettricità in Tagikistan

La rete elettrica del Gorno-Badakchan è obsoleta e in uno stato deplorabile. Anche se è collegata alla rete elettrica, la maggior parte della popolazione, per lo più molto povera, ne può beneficiare solo raramente a causa delle frequenti panne di corrente. Le risorse necessarie al ripristino della rete mancano. Per rimediare a questo problema, si è deciso di optare per un partenariato pubblico-

privato, allo scopo di ammodernare gli impianti esistenti, di dotare l'officina elettrica regionale di una gestione efficace, migliorando così durevolmente l'approvvigionamento di energia. Questa volontà si è tradotta nella creazione di una società elettrica privata, PamirEnergy, che ha ottenuto in concessione per 25 anni la distribuzione dell'elettricità nella regione. I proprietari di questa nuova società sono l'Aga Khan Fund for Economic Development (70%) e la Società finanziaria internazionale (30%). PamirEnergy investirà un importo dell'ordine di 26 milioni di dollari nelle officine idroelettriche esistenti e nella rete di distribuzione. Di questo importo, 16 milioni di dollari provengono da fondi propri della società e 10 milioni di dollari dall'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA) della Banca mondiale. Quest'ultima somma è messa a disposizione di PamirEnergy sotto forma di prestito commerciale da parte del governo del Tagikistan.

La conclusione di questo partenariato pubblico-privato comporterà inoltre un adattamento della struttura tariffaria. Tenuto conto delle modeste risorse finanziarie della popolazione, il governo si farà carico dei costi dell'approvvigionamento di base («life line») e sovvenzionerà i prezzi durante un periodo transitorio. Il Seco verserà 5 milioni di dollari per contribuire a coprire questi costi. Le risorse mancanti saranno ricavate dalla differenza dei tassi di interesse sul prestito accordato (grazie alla Banca mondiale) dal governo a PamirEnergy. Vista la povertà endemica nella regione, quest'aiuto finanziario è assolutamente necessario per il successo del progetto, fondato su un approccio inedito e innovatore volto a dimostrare che è possibile concludere partenariati pubblico-privato anche in un contesto difficile.

5.2.4 Riforma sociale e nuova povertà

In alcuni Paesi in transizione, la crescita del numero dei nuovi poveri, provocata dai sommovimenti politici, economici e sociali, è a tal punto drammatica da compromettere il consenso della popolazione nei confronti del processo di transizione e minacciare la stabilità politica (cfr. n. 2.6). Dato che la povertà e la mancanza di prospettive sono spesso all'origine dell'emigrazione clandestina (cfr. n. 2.4), occorre agire per ammortizzare gli effetti sociali delle riforme e costruire rapidamente sistemi sociali sicuri per mettere un freno alla pauperizzazione. È necessario aiutare la popolazione a sopportare le difficoltà inerenti alla transizione e attenuare le conseguenze delle crescenti disparità sociali, operando nel contempo in favore della costruzione di un sistema sociale efficace e durevole. Le attività devono mirare in primo luogo a creare istituzioni capaci di offrire un livello adeguato di previdenza sociale e di vecchiaia nonché un sistema educativo funzionante. La sanità rimane tra i settori prioritari della cooperazione svizzera. Essa metterà in questo contesto l'accento sulla presa a carico dei gruppi socialmente minacciati (minoranze, donne, giovani, ecc.), riservando loro un posto importante nella definizione dei gruppi bersaglio.

- *Nell'ambito sociale, gli obiettivi comprendono l'adeguamento e il rafforzamento delle istituzioni sociali statali e non statali. Esse devono essere in grado di garantire il buon funzionamento del sistema sociale, di fornire prestazioni di base, di temperare i rigori sociali che accompagnano inevitabil-*

mente il processo di transizione, di mettere un freno alla pauperizzazione e lottare contro la povertà esistente.

I quattro temi prioritari individuati nella transizione incompiuta dei Paesi dell'Est si ritrovano in tutti i programmi regionali per l'Europa del Sud-Est (cfr. n. 6), con differenze riguardo alla loro ponderazione e al loro rango nella scala delle priorità. Gli stessi temi sono ripresi poi nei programmi per Paese che la Svizzera elabora per ciascun Paese prioritario della sua cooperazione.

5.3 Principi e strumenti

5.3.1 Principi

Come spiegato nel messaggio che accompagna la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est,⁴⁰ la cooperazione svizzera con l'Europa dell'Est si è in un certo modo riorientata nel corso degli anni. Il suo obiettivo primario consiste oggi nel sostenere la creazione di istituzioni solide capaci di funzionare, quali un apparato giudiziario fondato sullo Stato di diritto, un sistema di regolamentazione della concorrenza, istituzioni che si sono rivelati indispensabili per condurre a buon fine riforme politiche ed economiche (cfr. n. 1.2). Elemento importante di questo riorientamento è l'uso più frequente dei partenariati, che implicano non soltanto un coordinamento con gli altri donatori, la partecipazione di autorità, imprese e gruppi della società civile dei Paesi beneficiari, ma anche la collaborazione con organizzazioni non governative e con imprese (cfr. n. 3.3.2 e n. 5.1). Inoltre, viene perseguito un approccio integrato dell'attività, che consiste nel collegare i progetti isolati a programmi, per poi includerli – per il tramite del dialogo politico – in specifiche riforme politiche.

Tra gli altri principi di questo riorientamento, va menzionato anche il peso attribuito ai *gruppi bersaglio*: ciascun progetto di cooperazione e il suo orientamento strategico sono definiti in funzione del gruppo bersaglio che si intende raggiungere tramite le istituzioni e i partner locali. Questo metodo ha come obiettivo principale di sostenere e appoggiare le forze innovatrici del Paese (cfr. n. 7.2), in vista di costruire strutture democratiche fondate sullo Stato di diritto e di condurre a buon fine le riforme economiche. I gruppi bersaglio comprendono dunque le forze innovatrici dei settori sia pubblico che privato, la società civile desiderosa di partecipare ai processi politici, economici e sociali, e le donne che desiderano prendere parte ai processi politici ed economici. In questo senso, la cooperazione si rivolge dunque anzitutto alle cittadine e ai cittadini obbligati a difendere o definire i propri diritti e obblighi nei confronti di uno Stato e di una collettività spesso difficili da raggiungere. I progetti di cooperazione si concentrano inoltre sulle minoranze e sui gruppi socialmente o culturalmente marginalizzati. I giovani e le nuove generazioni rientrano da sempre in queste categorie (cfr. programma regionale per la gioventù, n. 6). Dato che sono chiamati a svolgere un ruolo essenziale nel processo di riforma politica ed economica e nella trasformazione delle istituzioni, questi gruppi meritano che sia attribuita loro un'importanza ancor maggiore.

⁴⁰ FF 2004 1705, commento dell'art. 7.

Per beneficiare della cooperazione svizzera, lo Stato partner deve adempiere le seguenti condizioni: il suo governo deve manifestare chiaramente la sua volontà di mettere in atto delle riforme, il processo deve godere del sostegno della popolazione e le autorità politiche devono essere degne di fiducia (cfr. n. 7). Benché dia molta importanza al consolidamento delle istituzioni, la cooperazione pone gli esseri umani, i loro problemi e i loro potenziali al centro delle sue preoccupazioni e delle sue attività. Le aspirazioni a un miglioramento durevole delle condizioni di vita possono essere realizzate soltanto se sono garantiti la sicurezza personale, l'approvvigionamento di base e l'accesso alla formazione, all'impiego e alle prestazioni sociali. Queste condizioni possono essere offerte soltanto da un contesto economico, sociale e culturale stabile.

Per rispondere a tutti questi bisogni, sono stati lanciati programmi concreti a sostegno delle indispensabili riforme strutturali. Essi si iscrivono dunque nel processo di trasformazione e si armonizzano con le priorità dei Paesi e delle istituzioni finanziarie internazionali già attive in questi settori.

5.3.2 Strumenti

I due principali *strumenti* della cooperazione della Svizzera con i Paesi dell'Est sono la cooperazione tecnica e la cooperazione finanziaria. Questi temi sono descritti più dettagliatamente nel messaggio che accompagna la legge federale.⁴¹

La *cooperazione tecnica*, che è di competenza della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), sostiene il processo di riforma politica, economica e sociale conformandosi all'orientamento che risulta dalla combinazione di cinque settori prioritari definiti nella Strategia 2010 della DSC: prevenzione e risoluzione delle crisi, buona gestione degli affari pubblici, promozione dell'impiego e dei redditi, miglioramento dell'equità sociale e gestione sostenibile delle risorse naturali. Conformemente alle linee direttive menzionate in precedenza, le attività sono incentrate sulla promozione di strutture democratiche e sulla prevenzione dei conflitti, sul miglioramento dello sviluppo sociale, sulla promozione dell'impiego e dei redditi e sulla gestione sostenibile delle risorse naturali. Al centro della concezione moderna della cooperazione tecnica vi sono la creazione e la riforma di istituzioni attraverso lo sviluppo delle capacità (concetto del «capacity development»). Essa parte dal potenziale e dalle capacità dei partner e li sviluppa trasmettendo loro conoscenze e tecnologie, nonché consolidando le istituzioni e mettendole in rete. Queste attività si rivolgono a tutti i partner, agli organismi pubblici e privati e a quelli della società civile e si prefiggono di accrescerne le facoltà di collaborazione (partenariato pubblico-privato). Le consulenze, la formazione e la formazione continua nonché l'agevolazione dell'accesso ai crediti e ai servizi di finanziamento permettono inoltre di concretare iniziative individuali. In caso di conflitto o di divergenze, la cooperazione tecnica interviene in particolare per mezzo della mediazione e della comunicazione. Da ultimo, una delle principali preoccupazioni è la promozione della cooperazione transfrontaliera.

L'orientamento della *cooperazione economica e finanziaria*, che è di competenza del Segretariato di Stato dell'economia (Seco), è definito nella Strategia 2006 del Seco. Questa cooperazione concorre alla costruzione di strutture di economia di

⁴¹ FF 2004 1705

mercato, stimola lo sviluppo di un prospero settore privato e favorisce l'integrazione dei Paesi in transizione nell'economia mondiale. Lo strumento più importante in termini finanziari sono i contributi non rimborsabili, principalmente destinati al finanziamento di infrastrutture, ma anche il sostegno al bilancio e l'aiuto alla bilancia dei pagamenti e le misure di sdebitamento.

Il finanziamento di infrastrutture (cfr. n. 5.2.3) occupa un posto preponderante in termini di volume finanziario nella cooperazione finanziaria con i Paesi dell'Est. Tali finanziamenti sono accordati per progetti e in settori nei quali si giustifica la concessione di contributi non rimborsabili o a condizioni vantaggiose, vale a dire nei casi di infrastrutture di base il cui finanziamento non può essere assicurato su base commerciale. Sono anche accordati contributi nel quadro di cofinanziamenti destinati a ridurre i costi dei crediti di una banca di sviluppo. La cooperazione sostiene, ove possibile, anche progetti che prevedono una partecipazione del settore privato o un partenariato pubblico-privato, poiché permettono di mobilitare capitali e conoscenze supplementari per rinnovare le infrastrutture. Il finanziamento delle infrastrutture rimane di principio legato a forniture svizzere, anche se il criterio del valore aggiunto svizzero viene interpretato con maggiore flessibilità.

Le misure di promozione del settore privato e degli investimenti comprendono attività destinate a migliorare le condizioni quadro, il sostegno della consulenza alle piccole e medie imprese nei Paesi beneficiari, la partecipazione a fondi di capitale di rischio specializzati. La Confederazione può anche aprire linee di credito presso intermediari finanziari per consentire alle piccole e medie imprese di accedere a risorse di capitale. Per consolidare queste attività, è previsto, come annunciato nel messaggio del 20 novembre 2002 concernente la continuazione del finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo⁴², di attuare una nuova facilitazione svizzera Swissfund⁴³, le cui attività dovrebbero essere estese ai Paesi dell'Europa dell'Est. Le imprese svizzere e di altri Paesi occidentali possono inoltre avvalersi dei servizi della società specializzata SOFI⁴⁴, che ha sede in Svizzera, per ottenere consulenze e sviluppare progetti di investimento nei nostri Paesi partner dell'Europa dell'Est.

La promozione commerciale consiste soprattutto nel fornire un sostegno volto a migliorare la politica commerciale dei Paesi partner, creare istituzioni e associazioni e favorire le esportazioni (principalmente tramite il SIPPO⁴⁵). Essa permette anche di accordare preferenze doganali unilaterali che aprono a determinati Paesi un accesso preferenziale al mercato svizzero.

Le attività del SIPPO, di Swissfund e della SOFI nell'Europa dell'Est sono in parte finanziate mediante il presente credito quadro.

La cooperazione finanziaria può anche avvalersi delle garanzie di credito che servono a coprire i rischi politici e di trasferimento per le forniture verso i Paesi per i quali la garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) non è ancora disponibile. Dato che la GRE è possibile ormai per la grande maggioranza dei Paesi dell'Europa dell'Est, le garanzie di credito non sono quasi più utilizzate. Attualmente, vi si ricorre soltanto per coprire le operazioni a medio e a lungo termine con i Paesi del Caucaso, il Kaza-

42 FF 2003 149

43 FF 2003 209

44 FF 2003 205

45 FF 2003 212

kistan e i Paesi dell'Asia centrale. All'inizio del 2001, il nostro Consiglio ha adottato una nuova politica per la concessione di garanzie di credito.

5.3.3 Coordinamento delle attività

In questi ultimi anni, la DSC e il Seco sono riusciti a ottimizzare in modo notevole la complementarità dei loro strumenti e la definizione di orientamenti comuni. I due servizi si accordano per esempio per stabilire insieme basi comuni di lavoro o di pianificazione elaborando programmi regionali a medio termine e programmi per Paese per ciascuno degli Stati prioritari della cooperazione svizzera. Il Seco e la DSC si avvalgono di programmi per pianificare e mettere in atto le loro attività di cooperazione con i Paesi dell'Est. I programmi contengono infatti indicazioni vincolanti sulla scelta e sulla concezione dei progetti, che sono in generale garantite da uffici di cooperazione comuni.

La valutazione esterna (cfr. n. 4) conferma che la ripartizione e il coordinamento dei compiti della DSC e del Seco, come ridefiniti nel 1998 nel quadro della riforma del Governo e dell'amministrazione (RGA) dall'ordinanza del 6 maggio 1992⁴⁶ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, sono sostanzialmente migliorati e possono essere oggi definiti buoni.

6 Programmi e priorità regionali

Parallelamente all'orientamento strategico e settoriale, di cui si è detto sopra, la cooperazione si dota anche di *priorità geografiche e regionali*. L'esperienza mostra che soltanto con la concentrazione delle risorse e una presenza sul posto è possibile innescare un durevole cambiamento. La scelta dei Paesi partner avviene sulla base di criteri quali i bisogni, l'indice di povertà, la gestione governativa, il dinamismo della riforma, le potenzialità locali e gli interessi politici ed economici della Svizzera. Dallo stanziamento del credito quadro I, nel marzo del 1990, gli sforzi si sono spostati dai Paesi dell'Europa centrale e del Baltico (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia e Paesi baltici) verso i Balcani e i Paesi della CSI. Mentre la cooperazione con i Paesi candidati all'adesione all'Unione europea (nel 2004) volgeva gradatamente al termine, a partire dal 1992 sono sorte nuove priorità in Romania, Bulgaria e Albania, dal 1993 in Russia e nella CSI e dal 1996 negli Stati nati dalla disgregazione della Jugoslavia. Il riorientamento verso l'Europa sudorientale e la CSI, e in particolare verso gli Stati dell'Asia centrale e del Caucaso meridionale, si è rafforzato e consolidato durante l'attuazione dell'ultimo credito quadro. Questo indirizzo geografico dovrebbe esser mantenuto per tutta la durata del prossimo credito. La cooperazione con gli Stati dell'Est si concentra attualmente su singoli Paesi prioritari e alcune regioni prioritarie (Asia centrale e Caucaso meridionale). Dal canto loro, la Russia e la provincia del Kosovo beneficiano ciascuna di un programma speciale.

La definizione di queste priorità geografiche serve da base per pianificare il finanziamento. Alla luce dei bisogni ancora molto importanti in materia di riforma e considerato che sono in gioco interessi di politica estera, le attività svizzere conti-

⁴⁶ RS 974.11

nueranno a concentrarsi sulla regione dei Balcani. Tuttavia, la probabile riduzione degli impegni nei Paesi dell'Europa sudorientale candidati all'adesione all'Unione europea verso la fine del periodo del credito quadro (dal 2007 ca.) dovrebbe garantire alla Svizzera un certo margine di manovra finanziaria per fissare nuove priorità, ad esempio nelle regioni confinanti con l'UE allargata. Attualmente la Svizzera sta esaminando l'eventualità di un programma speciale di cooperazione tecnica e finanziaria rafforzata in *Moldavia*⁴⁷, dove già fornisce aiuti umanitari. Non si prevede di modificare l'attuale ripartizione finanziaria dell'aiuto: il 70 per cento circa per i Balcani e il 30 per cento circa per la CSI.

Paesi prioritari	Programmi regionali	Programmi speciali
Albania	Programma regionale per l'Asia centrale Kirghizistan Uzbekistan, Tagikistan	Kosovo
Bulgaria		Russia
Macedonia	Programma regionale per il Caucaso meridionale Armenia, Azerbaigian, Georgia	
Romania		
Bosnia e Erzegovina		
Serbia e Montenegro		
Ucraina		

Nei vari Paesi prioritari della cooperazione con l'Europa dell'Est, le attività non si iscrivono solo in un quadro bilaterale, ma anche, e in misura crescente, in un *quadro regionale*. Stabilità e sicurezza spesso possono essere conseguite e garantite solo attraverso una cooperazione interstatale. Azioni coordinate a livello internazionale e scambi regionali sono parimenti necessari per assicurare lo sviluppo economico e per far fronte ai gravi problemi legati alla transizione quali la criminalità transfrontaliera, la migrazione e lo sfruttamento delle risorse. Per questo motivo la Svizzera sviluppa in modo crescente *strategie regionali a medio termine* per determinate zone geografiche, economiche e culturali: nel caso dell'Asia centrale e del Caucaso meridionale, la DSC e il Seco hanno appunto rinunciato a inserire i loro progetti specifici nei programmi per Paese. Tale scelta permette di allargare la cooperazione con i Paesi dell'Est a questioni di interesse regionale e tiene conto della regionalizzazione in atto nella cooperazione internazionale. Specifiche linee direttrici e programmi regionali sono stati elaborati per il gruppo di Paesi formato da Georgia, Azerbaigian e Armenia⁴⁸, così come per i partner dell'Asia centrale quali il Kirghizistan, il Tagikistan e l'Uzbekistan⁴⁹ (cfr. n. 6.2). Il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale definisce anche un quadro politico e strategico per la cooperazione nei Balcani.

⁴⁷ La risposta del Consiglio federale al postulato Fehr/Zapfl/Gross del 19 giugno 2003 (03.3330) va in questo senso: in Moldavia, attualmente il Paese più povero d'Europa, è necessario – a complemento del vasto programma umanitario condotto dalla Svizzera – migliorare le condizioni di vita nelle campagne, così da garantire ai giovani un futuro migliore e indurli in tal modo a restare nel loro Paese. In questo senso la promozione della formazione professionale e delle piccole imprese avrà un ruolo fondamentale.

⁴⁸ DSC/Seco: Swiss Programme for the South Caucasus 2002-2006, Berna, gennaio 2003.

⁴⁹ DSC/Seco: The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002-2006, Berna, novembre 2002.

Oltre ai programmi bilaterali e regionali in singoli Paesi e regioni, la Svizzera realizza anche *programmi regionali tematici*, che in massima parte hanno un'origine storica e che incanalano e valorizzano le competenze specifiche di alcuni partner svizzeri. Tali programmi riguardano aspetti centrali della transizione – la ricerca d'identità, la sicurezza e lo sviluppo di capacità – e si concentrano nei settori della gioventù, della cultura (cfr. n. 2.7), della ricerca e della scienza, della giustizia, della polizia e della sicurezza nucleare (cfr. n. 2.5). La ridefinizione del ruolo della *scienza e della ricerca* riveste particolare importanza nel processo di transizione: il mutamento di regime nei Paesi dell'Est e la drastica diminuzione dei mezzi destinati alla ricerca hanno causato la perdita di buona parte di quel formidabile bagaglio di capacità e competenze che era legato alla ricerca. Su incarico della DSC, il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica partecipa all'adattamento dei sistemi e delle politiche di ricerca, nell'intento di integrare la ricerca nei Paesi dell'Est nella rete scientifica mondiale, rafforzarne la spinta al cambiamento e sostenere la riforma degli istituti di ricerca.

Riforma dell'apparato giudiziario e di polizia

Con il suo sostegno nel settore della giustizia e della polizia, la Svizzera aiuta i Paesi partner ad affrontare le grandi sfide legate alla riforma istituzionale in materia di sicurezza e *governance* (cfr. n. 2.1 e 2.2). Da quando ha iniziato a cooperare con i Paesi dell'Est, la DSC sostiene i loro sforzi per l'instaurazione di uno Stato di diritto democratico e delle sue istituzioni: a tal fine conduce un programma tematico regionale che dal 1999 si orienta prioritariamente verso l'Europa sudorientale. Nei suoi attuali contenuti, il programma riflette la particolare sfida posta dalla riforma del settore della sicurezza civile. Nel suo insieme, il programma persegue gli stessi obiettivi del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale (cfr. n. 6.1), e si iscrive nella strategia globale seguita dal Consiglio federale in materia di politica di sicurezza.

Concretamente, la DSC sostiene l'apparato di polizia nella sua trasformazione da tutore dell'ordine a fornitore di prestazioni, con attività che privilegiano la prevenzione e il contatto con i cittadini. L'esperienza delle autorità di polizia svizzere fornisce utili esempi per l'applicazione di una politica di prevenzione di questo genere. A livello regionale, la cooperazione incentiva l'istituzione di reti di collegamento che permettono di contrastare in modo più efficace la criminalità organizzata, settore in cui la collaborazione tra i servizi investigativi delle varie polizie nazionali, sia in ambito regionale sia con partner internazionali, riveste un ruolo essenziale. Questa collaborazione si concretizza in corsi comuni di perfezionamento e nell'applicazione di norme internazionali. Il programma regionale gode dell'appoggio delle autorità giudiziarie e di polizia elvetiche, che mettono a disposizione i loro specialisti. Il programma completa le misure adottate dal DFGP per attuare la strategia del Consiglio federale intesa a intensificare la cooperazione internazionale tra le varie polizie.

Con l'avvio di un *programma regionale per la gioventù*, la Svizzera ha reagito già all'inizio degli anni Novanta alla scomparsa delle strutture destinate ai giovani. Alle spesso vituperate organizzazioni giovanili e alle case della cultura è venuto gradualmente a mancare il sostegno statale, mentre il cambiamento di regime spingeva i giovani all'apatia. L'assenza di prospettive e l'impossibilità di prender parte alle decisioni politiche hanno minato la coesione del tessuto sociale. Il programma per la

gioventù, orientato verso l'Europa sudorientale, tenta di contrastare questo fenomeno di marginalizzazione valorizzando il potenziale dei giovani, su cui si fonda l'avvenire del loro Paese. Il programma dell'«Associazione Svizzera delle associazioni giovanili» punta quindi sull'istituzione di strutture non statali per i giovani e sullo scambio di esperienze con organizzazioni giovanili svizzere e internazionali. I giovani possono dare un importante contributo al miglioramento delle relazioni tra i gruppi etnici e favorirne la riconciliazione, e non solo nelle zone di crisi dei Balcani. È per questo motivo che i giovani costituiscono in generale una categoria importante su cui si orienta la cooperazione con Paesi dell'Est (cfr. n. 5.3.1).

6.1 Europa sudorientale

I Balcani continuano ad occupare un *posto molto importante nella politica estera* della Svizzera. Non è quindi un caso che sia la sola regione dell'Est europeo per la quale abbiamo elaborato una politica regionale⁵⁰ che serve da riferimento a tutti i dipartimenti interessati: DDPS (Swisscoy nel Kosovo e Partenariato per la pace), DFGP (programma dell'UFR per i rifugiati) e DATEC (ad es. nel settore dell'ambiente).

Nessun'altra regione dell'Europa dell'Est presenta disparità analoghe e uno sviluppo tanto eterogeneo. La Slovenia, Paese in cui si è instaurato in tempo brevissimo un regime democratico indipendente fondato su standard occidentali, è sul punto di aderire all'Unione europea. Le strutture statali del Montenegro e della provincia del Kosovo rimangono invece fragili e ci vorranno ancora anni prima che si consolidino, considerate anche le delicatissime questioni riguardanti lo statuto politico di queste due entità nazionali. In queste regioni di crisi si teme sempre una ripresa dei conflitti nazionalistici, che metterebbero a rischio i già fragili equilibri. Mantenimento della pace, prevenzione dei conflitti, protezione delle minoranze: questi temi ricorrono nella maggior parte dei programmi di cooperazione con l'Europa sudorientale. A questi programmi si affiancano misure di promovimento della pace e dei diritti dell'uomo, che si fondano su una base legale adottata di recente: la legge federale del 19 dicembre 2003⁵¹ su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo. Queste misure vengono attuate dalla Divisione politica IV del DFAE e sono coordinate con i programmi della DSC e del Seco.

Dal 1999 il *Patto di stabilità per l'Europa sudorientale* offre un importante quadro di riferimento politico sia per i partner svizzeri sia sul piano internazionale. Dopo i conflitti degli anni Novanta, che hanno causato 250 000 morti e più di tre milioni di profughi e rifugiati, la comunità internazionale ha concluso questo patto in modo da definire un quadro strategico globale per la pacificazione e la ricostruzione della regione. La strategia di base si rifà alle esperienze internazionali nella gestione delle crisi, secondo cui le misure di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace risultano efficaci solo se si riesce a instaurare un contesto sicuro e a promuovere nel contempo sistemi democratici stabili, che garantiscono la crescita economica e la sicurezza sociale. Il Patto è il risultato di un'iniziativa politica e si basa sull'impegno comune dell'Unione europea e dei Paesi balcanici di coordinare gli sforzi internazionali nell'Europa sudorientale e di promuovere la cooperazione regionale. Nei primi anni il Patto sosteneva tutta una serie di settori, mentre dal 2002 stabilisce

⁵⁰ Cfr. n. 3.1

⁵¹ FF 2003 7105

priorità che risultano complementari al processo di stabilizzazione e d'integrazione dell'Unione europea.

Il contributo svizzero al Patto di stabilità per l'Europa sudorientale

Dal 2000 la Svizzera partecipa alle Tavole di lavoro del Patto di stabilità e ai programmi che mirano a dare alla regione una stabilità duratura. La Svizzera può pure perseguire gli obiettivi della sua politica estera e attingere con profitto alle sue esperienze bilaterali nel contesto regionale. Questo nuovo partenariato tra Stati occidentali e Paesi dell'Europa sudorientale incentiva gli scambi, la comprensione comune di problemi e il coordinamento di misure internazionali. Lo scambio di idee e di analisi è molto prezioso per la Svizzera. La partecipazione attiva della Svizzera al Patto di stabilità le conferisce inoltre maggior visibilità sul piano internazionale.

A livello tematico, la Svizzera si concentra su settori nei quali può vantare particolari competenze ed esperienze. Con i suoi contributi si propone di migliorare la situazione politica, economica e sociale dei Paesi partner. La portata e la durata di questi vari impegni sono oggetto di un continuo coordinamento in seno ai sottogruppi tematici. Per il momento il sostegno svizzero si concentra su questi settori: ricostruzione delle infrastrutture, ritorno e integrazione dei rifugiati nell'ambito dell'iniziativa MARRI (Iniziativa regionale migrazione, asilo, rifugiati); mass media, rafforzamento della democrazia locale e collaborazione (transfrontaliera) tra comuni; sviluppo sociale (partenariati sociali, casse pensione, malattie contagiose, misure relative al mercato del lavoro); miglioramento delle condizioni quadro per l'industria privata (Investment Compact, accordi regionali di libero scambio; mercato regionale dell'elettricità); promozione delle PMI; lotta contro la corruzione, il crimine organizzato e la tratta di esseri umani; riforma e controllo democratico delle forze di sicurezza (compresa una sicurezza integrata delle frontiere).

6.1.1 Balcani occidentali

Tensioni etniche e conflitti latenti continuano a caratterizzare il clima in Bosnia e Erzegovina, in Serbia e Montenegro, in Macedonia, in Albania e nella provincia del Kosovo. Nei cosiddetti Balcani occidentali⁵² le principali sfide da affrontare restano legate alla sicurezza, alla stabilità, alla risoluzione dei conflitti, allo sviluppo economico, all'organizzazione dello Stato, al ritorno e alla reintegrazione dei rifugiati. Lo statuto della provincia del Kosovo è una spada di Damocle che pende sull'intera regione. Nei prossimi anni la sicurezza nella regione dipenderà anche dal modo in cui si affronterà il problema dell'appartenenza della valle di Presevo, zona della Serbia meridionale a maggioranza albanese, e le tensioni che continuano a infiammare il nord della Macedonia. La Serbia e Montenegro, entità fondata su pressione

⁵² L'espressione «Balcani occidentali» è stata coniata dall'Unione europea e il suo uso è stato confermato in occasione del Vertice di Salonicco. Designa gli Stati balcanici che – a differenza di Bulgaria e Romania – non hanno ancora avviato negoziati di adesione all'UE, ma che costituiscono Stati partner nel quadro del Processo di stabilizzazione e di associazione (PSA).

dell'Europa occidentale, ha un carattere eminentemente artificiale. Ha bisogno di consolidarsi, anche se non si può escludere una sua scissione in due Stati indipendenti.

L'integrazione nelle strutture dell'Unione europea è l'obiettivo prioritario di tutti i governi della regione. Le direttive politiche del processo di avvicinamento sono fissate negli accordi bilaterali di stabilizzazione e di associazione. Secondo l'UE spetta comunque agli Stati interessati decidere la velocità di tale processo: la sua progressione va comunque accertata sulla base di criteri⁵³ chiaramente definiti. Tra gli Stati nati dalla disgregazione della Jugoslavia, la *Croazia*⁵⁴ è quello che ha compiuto i maggiori progressi sulla via dell'adesione. Questo Paese, avendo concluso già nel 2001 un accordo di stabilizzazione e di associazione con l'UE (accordo che tuttavia non è stato ancora ratificato), spera di venire ammesso assieme alla Romania e alla Bulgaria. Accordi di stabilizzazione e di estensione sono in preparazione, o sono già stati conclusi, con la Macedonia, l'Albania e la Bosnia e Erzegovina. Per quanto riguarda la Serbia e Montenegro, si stanno esaminando le basi per la preparazione di un accordo.

Nei Balcani occidentali il *processo di transizione* avanza molto lentamente. I Paesi della regione devono affrontare un *programma di riforme* molto esteso: ci vorranno infatti ancora diversi anni per svolgere il compito centrale della transizione, trasformare cioè le istituzioni e, se è il caso, crearne di nuove. Le maggiori sfide concernono i seguenti settori:

1. nel *settore della sicurezza e della governance* le priorità riguardano la separazione dei poteri, l'istituzione e l'applicazione del diritto, la decentralizzazione e il sostegno democratico delle istituzioni. La separazione dei poteri risulta incompleta. La scena politica, malgrado una democratizzazione formale, è di fatto caratterizzata dal monopolio di un partito e da un'opposizione fragile e poco organizzata. La società civile non è ancora abbastanza sviluppata per svolgere il ruolo che le compete in seno allo Stato. L'applicazione del diritto lascia a desiderare, in particolare il diritto amministrativo, e ci vogliono sforzi non indifferenti perché i cittadini riescano a far valere e far rispettare i loro diritti nei confronti dello Stato. Mancano inoltre meccanismi per controllare strutture che per il momento sono ancora prive di fondamento e legittimazione democratica. Malgrado la pluralità dei media elettronici e della stampa, il «quarto potere» non svolge ancora il ruolo sociale che gli compete: manca un quadro legislativo e l'influenza dei magnati dell'informazione rimane dominante. Le *migrazioni* clandestine e il crimine organizzato costituiscono una sfida sia per i Paesi della regione sia per la Svizzera: da una parte le correnti migratorie gravano sui Paesi d'accoglienza dell'Europa occidentale, dall'altra i versamenti dei membri della diaspora costituiscono una base di capitalizzazione non irrilevante per la regione. Resta drammatica la situazione dei rifugiati e dei profughi delle zone di con-

⁵³ Cfr. i risultati della riunione del Consiglio d'Europa a Copenhagen nel 1993, del Vertice di Zagabria nel novembre 2000 e del Vertice di Salonicco nel giugno 2003.

⁵⁴ Finora la Svizzera ha fornito solo un'assistenza mirata alla Croazia (per agevolare il ritorno dei profughi nella regione di Knin), finanziata dall'aiuto umanitario e dall'UFR. Nel quadro della cooperazione con i Paesi dell'Est non è prevista alcuna contribuzione bilaterale.

flitto dell'ex Jugoslavia: per più di un milione di persone non si è ancora trovata una soluzione.⁵⁵

2. Le *riforme economiche strutturali* hanno portato a una progressiva stabilizzazione della situazione macroeconomica e a un miglioramento delle condizioni quadro per lo sviluppo del settore privato. Gli investimenti diretti stranieri rimangono modesti, così che la privatizzazione delle aziende statali e il miglioramento della regolamentazione commerciale faticano a far decollare un'economia moribonda. Malgrado l'elevata offerta di manodopera a buon mercato, il clima è poco propizio agli investimenti, poiché i rapporti di proprietà rimangono incerti e le attrezzature tecniche risultano spesso obsolete, quando non sono totalmente assenti. Il settore privato poggia sulle microimprese o su aziende di piccole e media dimensione. L'obiettivo dell'adesione all'Unione europea riduce l'importanza degli scambi a livello regionale, anche se il potenziale d'esportazione verso l'Europa occidentale resta relativamente debole. Questa debolezza è dovuta soprattutto alla qualità insufficiente dei prodotti, alle scarse conoscenze di marketing e alla carenza di sbocchi. Le nuove imprese sono ancora troppo limitate al settore commerciale: manca la fiducia necessaria per investire a medio e a lungo termine nei beni di produzione. L'applicazione poco rigorosa del diritto e gli ostacoli burocratici favoriscono la corruzione. Il settore finanziario, inoltre, manca di esperienza e risulta quindi ancora poco efficiente e competitivo. Le banche dispongono di un capitale di base modesto, ciò che frena le operazioni di credito. Gli attuali agglomerati urbani, sorti durante il vecchio regime, sono sprovvisti di basi economiche, mentre le regioni rurali periferiche, dove si pratica ancora un'agricoltura di sussistenza, sono lungi dall'orientarsi verso un'economia di mercato durevole. La produttività agricola rimane modesta e contribuisce solo in scarsa misura all'economia pubblica.
3. Le *infrastrutture*, trascurate da anni e poi distrutte durante la guerra, si trovano in uno stato di desolazione. L'approvvigionamento idrico ed elettrico, insufficiente o addirittura assente, costituisce un ostacolo allo sviluppo economico e sociale. L'impiego sconsiderato delle risorse naturali e lo smaltimento incontrollato delle acque di scarico e dei rifiuti danneggiano l'ambiente e costituiscono un pericolo per la popolazione. Le carenze delle prestazioni d'infrastruttura costituiscono un rischio di conflitto da non sottovalutare. Queste lacune non sono dovute solo agli impianti tecnici obsoleti, ma anche alla perdita di know-how tecnico, delle conoscenze istituzionali e a condizioni quadro giuridiche e di regolazione insufficienti. La precarietà finanziaria mette i governi nell'incapacità di investire nelle infrastrutture, mentre le società d'approvvigionamento non sono in grado di generare entrate a sufficienza: questi Paesi necessitano quindi di finanziamenti da parte di donatori e del settore privato. A causa delle condizioni quadro sfavorevoli agli investimenti stranieri, la partecipazione del settore privato alla rico-

⁵⁵ In Svizzera, il principale gruppo di richiedenti l'asilo rimane quello proveniente dai Paesi dell'ex Jugoslavia (cfr. n. 2.4). Le organizzazioni criminali utilizzano, tra l'altro, i flussi migratori per estendere le loro attività illegali: tra queste figura la tratta delle donne dell'Est europeo. Per questo motivo le iniziative bilaterali e multilaterali tentano di contenere l'emigrazione causata dall'assenza di prospettive economiche e di lottare contro il crimine organizzato.

struzione delle infrastrutture resta tuttavia marginale. L'impiego razionale delle risorse naturali mantiene tutta la sua importanza.

4. Lo *sviluppo sociale* è preoccupante; la debole crescita economica genera entrate fiscali troppo modeste, rendendo difficile l'accesso alla formazione, ai servizi sanitari, all'approvvigionamento idrico ed energetico. Il processo di impoverimento sta assumendo proporzioni drammatiche e non si limita solo alle classi più vulnerabili. Malgrado progressi incoraggianti, nessun Paese dell'Europa sudorientale è ritornato al livello economico e sociale del periodo precedente il crollo del sistema comunista. L'alto tasso di disoccupazione e il sovraccarico delle reti sociali generano tra la gente un senso di frustrazione e di rassegnazione. A causa degli abusi di potere, le minoranze, così come le popolazioni delle zone rurali periferiche, sono escluse dallo sviluppo. Il fattore tempo diventa sempre più importante, poiché larghi strati della popolazione – soprattutto i giovani – hanno bisogno di nuove prospettive, così da affrontare con spirito positivo il processo di transizione e consacrare le loro energie alla costruzione del Paese in cui vivono. Oggi, i giovani che dispongono di una buona formazione scelgono spesso la via dell'emigrazione.

Tenendo conto di queste tendenze regionali e delle lacune della transizione, la Svizzera ha concepito una *strategia d'aiuto per l'Europa sudorientale* che persegue i seguenti *obiettivi principali*:

- Stimolare il dinamismo della riforma, contribuendo in tal modo a una stabilità duratura nella regione. Considerato che la Svizzera può influenzare solo in modo limitato le decisioni di politica europea, essa adotta misure complementari, quali alleanze con donatori che perseguono gli stessi obiettivi in seno al Patto di stabilità o con la Banca mondiale e la BERS nel contesto dei cosiddetti quadri strategici per la riduzione della povertà (PRSP).
- Sostenere il cambiamento istituzionale, ponendo l'accento sulle quattro dimensioni dello sviluppo delle capacità: risorse umane, sviluppo istituzionale, sviluppo di processi e istituzione di reti di collegamento. Viene pure promossa l'istituzione di partenariati tesi a favorire lo sviluppo federativo e democratico. In quest'ambito si tratta di rafforzare la società civile fornendo ad associazioni, capi d'azienda e alle strutture amministrative locali i mezzi necessari per assumere un nuovo ruolo nel dialogo reciproco. Occupa un posto particolare la partecipazione attiva della società civile e del settore privato ai processi decisionali democratici a livello locale.
- Aprire prospettive economiche e creare posti di lavoro: è importante continuare a migliorare le condizioni quadro del settore privato, costruire infrastrutture adeguate e assicurare servizi, in modo da valorizzare le potenzialità di una manodopera ben formata. L'istituzione di PMI potrà venire accelerata attraverso appositi servizi di consulenza, un accesso facilitato ai finanziamenti e la realizzazione di un sistema di *label* o di garanzia di qualità. Gli investimenti stranieri saranno favoriti da misure quali il «match-making» o la ricerca di sbocchi di mercato per i prodotti di nicchia.
- Promuovere la giustizia sociale: i processi di riforma non devono pregiudicare il rispetto dei diritti dell'uomo e gli standard sociali. Misure di aiuto sociale, indirizzate soprattutto a gruppi socialmente sfavoriti, vengono messe in atto per alleviare gli effetti delle ristrutturazioni: esse comprendono in particolare

complesse riforme del sistema della sanità pubblica e delle assicurazioni sociali. Anche il settore economico richiede soluzioni innovative, ad esempio nell'ambito dell'impiego o per indurre i partner sociali ad applicare norme internazionali sul luogo di lavoro.

I programmi elaborati per i Paesi prioritari – Albania, Bosnia e Erzegovina, Serbia e Montenegro, Macedonia e provincia del Kosovo – vengono chiamati *programmi per Paesi* e concretizzano meglio la strategia di aiuto. Questi programmi servono ad armonizzare l'aiuto umanitario e le misure di cooperazione tecnica e finanziaria; in secondo luogo rimpiazzano il sostegno umanitario che è stato accordato in un primo tempo ai Paesi devastati dalla guerra con strumenti atti a sostenere in modo duraturo il processo di transizione. I *temi prioritari e i settori di attività* variano da un Paese all'altro:

- La *Serbia e Montenegro* fa parte del gruppo di voto della Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton Woods e della BERS (cfr. n. 3.3.3). Ne consegue una collaborazione particolarmente stretta con la Banca mondiale, che dovrebbe protrarsi anche in futuro. A livello di cooperazione bilaterale, le attività della Svizzera si concentrano principalmente sui settori d'intervento quali l'infrastruttura, il cambiamento istituzionale, le prestazioni pubbliche, l'educazione, la promozione del settore privato e le minoranze. Nel settore dell'educazione la Svizzera sostiene la politica di riforma a livello macro, il sistema di formazione continua a livello meso e singole scuole a livello micro. A livello ministeriale sostiene la riforma del Ministero degli Affari esteri. Nello stesso tempo accorda un'alta priorità alla decentralizzazione e alla crescita delle competenze a livello di Comuni, rafforzando i servizi amministrativi e promuovendo la partecipazione mirata della società civile. Le PMI svolgono un ruolo centrale nella promozione del settore privato. In collaborazione con ONG, la Svizzera si sforza di creare posti di lavoro e di sostenere gruppi marginali.
- Nella *provincia del Kosovo*, che per molti aspetti è rimasta un protettorato dell'ONU, l'autorità internazionale (UNMIK) trasferirà nei prossimi anni competenze sempre maggiori alle istituzioni provvisorie dell'amministrazione autonoma kosovara. Dopo la guerra, il Kosovo ha beneficiato di un ampio sostegno da parte della comunità internazionale e della Svizzera. In questo ambito l'aiuto svizzero si concentra principalmente nei settori d'intervento quali l'infrastruttura, i servizi pubblici, i redditi e lo sviluppo economico. La Svizzera fornisce pure un importante contributo alla riforma del settore idrico: privatizzazione di società statali di distribuzione, mobilitazione delle risorse idriche e gestione orientata a lungo termine. Nel settore privato, la Svizzera fornisce il suo aiuto al censimento della proprietà e dei rapporti di proprietà (catasto), contribuendo in tal modo a migliorare le condizioni quadro per gli investimenti e la concessione di crediti. Essa sostiene pure le riforme economiche nella formazione professionale, nella promozione delle PMI e nel settore della trasformazione del latte. Nei prossimi anni la cooperazione dovrebbe concentrarsi sullo sviluppo delle capacità nell'ambito della *governance*, sia in seno all'amministrazione autonoma provvisoria sia nella società civile.

Esempio di un programma per Paese

Nei primi cinque anni successivi alla guerra, la Svizzera ha investito 250 milioni di franchi in *Bosnia e Erzegovina*; da allora è tra i maggiori donatori bilaterali. Malgrado una ricostruzione relativamente rapida e un positivo sviluppo sul piano locale, la Bosnia e Erzegovina non è ancora in grado di assumere tutte le funzioni statali che al momento sono assolte dall'autorità internazionale (l'Ufficio dell'Alto rappresentante in Bosnia e Erzegovina, OHR). Per molti aspetti il Paese rimane profondamente diviso: certo, l'accordo di Dayton del 1995 ha posto fine al conflitto, ma non ha gettato basi abbastanza solide affinché si sviluppi uno Stato moderno. In accordo con il programma strategico di lotta alla povertà, le attività del programma per Paese della Svizzera si concentrano essenzialmente sulla *governance*, lo sviluppo sociale e la promozione economica. Il sostegno svizzero favorisce in tal modo il processo di decentralizzazione e rafforza le capacità a livello di Comuni. Attraverso una nuova ripartizione del lavoro tra Stato e società civile si dovrebbe riuscire ad offrire a tutti prestazioni di qualità accettabile a un prezzo abbordabile e in modo duraturo. L'elaborazione e l'attuazione di una nuova politica sanitaria sono questioni prioritarie, come quelle del settore idrico, dove la Svizzera applica, in collaborazione con l'Unione europea, un nuovo approccio istituzionale nella gestione dell'acqua e contribuisce a formulare una nuova politica. Tra le priorità figura anche il miglioramento delle condizioni quadro per il commercio e gli investimenti e dell'accesso alle fonti di finanziamento. Un posto importante occupa anche la collaborazione con la società civile, i mass media locali e le ONG. Finora si è trattato di rimediare alle conseguenze della guerra, ma in futuro bisognerà sostenere le forze propulsive della società (p. es. giovani e donne). A molti progetti partecipano partner della Federazione croato-bosniaca e della Republika Srpska.

In *Macedonia*, Paese che ha potuto riaversi dalla crisi interna dell'aprile 2001 solo grazie all'aiuto internazionale, la cooperazione svizzera concerne i seguenti settori: sviluppo economico, infrastrutture rispettose dell'ambiente, prevenzione dei conflitti e *governance*. Tuttavia, solo un lavoro a lungo termine potrà rafforzare le capacità dei vari partner in modo tale che essi siano in grado di assumere il loro nuovo ruolo nel quadro della decentralizzazione e di meglio integrare le minoranze nei processi decisionali. In questa regione la stabilizzazione e la prevenzione dei conflitti rimangono le principali sfide.

In *Albania*, che dal 1992 figura tra i Paesi prioritari della cooperazione svizzera con gli Stati dell'Est, decenni di repressione stalinista, l'assenza di una tradizione democratica, la sfiducia della popolazione verso lo Stato e l'esodo massiccio verso le città sono fattori che bloccano lo sviluppo del Paese. La riforma dell'amministrazione procede lentamente ed è assai difficile trovare interlocutori affidabili in seno all'apparato statale. La Svizzera contribuisce allo sviluppo di un'Albania che possa essere rispettata sia nella regione sia in Europa, contribuendo a instaurare un'economia sociale dinamica orientata al mercato, in una società democratica fondata sullo Stato di diritto. La cooperazione svizzera permette l'approntamento di infrastrutture nonché la promozione della *governance*, della giustizia sociale, dell'impiego e dei redditi.

6.1.2 Romania e Bulgaria

Romania e Bulgaria si preparano ad aderire all'Unione europea, nel 2007. Decidendo di riprendere l'«acquis communautaire» dell'UE, i due Paesi si sono posti un obiettivo ambizioso, poiché la valutazione dei loro progressi sulla via delle riforme è sottoposta alle norme vincolanti del diritto comunitario. Attualmente la Bulgaria gode di un leggero vantaggio sulla Romania, ma questa dovrebbe riuscire a colmare il ritardo nel corso del 2004. In entrambi i Paesi esiste tuttavia un divario tra il processo di adeguamento della legislazione, che avanza spedito, e l'applicazione del nuovo diritto, che risulta più complessa a causa delle limitate capacità dell'amministrazione. Anche se l'adesione avverrà alla data prevista, per motivi di politica estera e d'integrazione, questi due Paesi saranno ancora lontani dall'aver realizzato le loro riforme.

La riforma dell'apparato giudiziario e il coordinamento della lotta contro la corruzione e il traffico di esseri umani sono condizioni indispensabili allo sviluppo delle capacità dell'amministrazione. Altre premesse per l'adesione sono il miglioramento della situazione giuridica e sociale dei Rom in Romania e la custodia professionale di bambini negli istituti bulgari. La persistenza di carenze istituzionali si ripercuote sul livello di vita dell'insieme della popolazione e pone in situazione di precarietà non solo le minoranze e le classi socialmente sfavorite, ma anche larghi strati del ceto medio. La mancanza di prospettive è tale da indurre importanti personalità dei due Paesi a chiedere che l'adesione venga rimandata, se non annullata del tutto.

Recenti valutazioni intermedie dei programmi per Paese⁵⁶ confermano che gli obiettivi delle attività svizzere manterranno la loro giustificazione ancora per molti anni. In base alla valutazione esterna del suo programma per la Bulgaria (cfr. n. 4), la Svizzera potrà continuare a fornire un importante contributo al consolidamento delle strutture democratiche del potere e al rafforzamento di un'economia di mercato aperta e sociale. A tutti i cittadini andranno offerte condizioni di vita tali da garantire, tanto al singolo individuo quanto alla società nel suo insieme, solide prospettive per continuare a vivere nel proprio Paese.

La cooperazione si concentra sui seguenti settori: sostegno delle riforme istituzionali nei settori in cui la Svizzera gode di vantaggi comparativi (sanità e ambiente), promozione del settore privato, riduzione della povertà attraverso uno sviluppo economico sostenibile (in particolare nelle campagne), accesso alle infrastrutture sociali di base e rafforzamento delle reti sociali. È da prevedere che, al momento dell'adesione all'UE, nei due Paesi la transizione economica, sociale e istituzionale non sarà ancora compiuta. Malgrado ciò, entro un termine relativamente breve la Svizzera deve concentrarsi ancor più sui settori e sulle nicchie dove può vantare vantaggi comparativi e conoscenze specifiche. In parallelo dovrà trasferire la gestione dei suoi maggiori programmi ai loro beneficiari e garantirne la continuità, possibilmente al di là del termine previsto per l'adesione all'UE.

Le priorità e i settori d'attività del *programma per la Romania* sono i seguenti: ambiente, calore a distanza, riforma del sistema sanitario, istituzione di piccole e medie imprese (PMI) e promozione dello Stato di diritto e della società civile. Il carattere delle attività varia da un settore all'altro: il rinnovamento degli impianti di riscaldamento a distanza, ad esempio, da un lato permette anche agli operatori

⁵⁶ Valutazione intermedia del PPP 2001-2006 per la Bulgaria, settembre 2003, e del PPP 2001-2005 per la Romania (la cui conclusione è prevista nel gennaio 2004).

privati di fornire servizi di base a tariffe socialmente sopportabili, dall'altro consente di diminuire le perdite di energia e contribuisce a ridurre le emissioni di CO₂ conformemente al Protocollo di Kyoto. Se la sostenibilità dei progetti nel settore della sanità ed il loro carattere esemplare per i programmi nazionali di riforma stanno al centro delle preoccupazioni, nella promozione delle PMI si porrà l'accento sulla formazione nelle campagne, sulla soppressione degli ostacoli burocratici e sui legami con i programmi e le prestazioni dello Stato. Il «dialogo sociale», realizzabile attraverso la promozione dei sindacati nel loro ruolo di partner sociali, costituisce una terza priorità in questi Paesi.

Lo sfruttamento sostenibile delle foreste e la conservazione della biodiversità sono le priorità del *programma per la Bulgaria*. Per migliorare l'accesso a servizi sociali poco costosi è necessario introdurre norme mediche e un sistema di gestione degli ospedali basato su criteri di resa economica; d'altro canto bisogna anche favorire l'integrazione nella società dei giovani cresciuti negli orfanotrofi, oltre a rafforzare i partenariati sociali in importanti settori industriali. Per quanto riguarda la promozione del settore privato, si tratta soprattutto di sostenere le PMI attraverso la soppressione degli ostacoli burocratici e l'approntamento di servizi di consulenza e di possibilità di finanziamento (linee e garanzie di credito, fondi di capitale a rischio e altri strumenti di finanziamento, p. es. fondi di leasing). Condizioni di credito vantaggiose, intese a promuovere la fondazione di piccole imprese locali competitive, andrebbero proposte soprattutto alle aziende agricole la cui produzione si orienta verso la protezione dell'ambiente e alle imprese di trasformazione che hanno gli stessi intendimenti. La certificazione dei loro prodotti e l'accesso agevolato al mercato estero rafforzerà la loro competitività. L'approntamento di infrastrutture di base mira essenzialmente a sostenere gli enti pubblici e le società di approvvigionamento idrico nello smaltimento rispettoso dell'ambiente delle acque di scarico e dei rifiuti.

6.2 Comunità degli Stati indipendenti (CSI)

Assumersi l'eredità dell'Unione Sovietica è stato un compito di tale portata e responsabilità che la CSI fatica ancora, a dieci anni dalla sua fondazione, a consolidarsi e a trovare un suo ruolo in politica estera. Sulle prospettive a lungo termine di questo raggruppamento di Stati si possono solo avanzare ipotesi; gettando invece uno sguardo retrospettivo, si può affermare che la CSI ha risposto solo in parte alle attese, non da ultimo a causa del ruolo predominante assunto dalla Russia. I Paesi della CSI erano e sono confrontati a sfide importanti: realizzare strutture nazionali statali e regionali in undici nuovi Stati, consolidare la transizione dall'economia pianificata all'economia di mercato, cercare un'identità propria e mantenere le attuali forme di cooperazione regionale. La fondazione di nuovi Stati ha frammentato l'ampia struttura politica ed economica che formava l'URSS, ha abolito dipendenze finanziarie e interrotto non solo flussi commerciali ma in parte anche relazioni sociali, culturali e umane. Il futuro degli Stati nati dall'Unione Sovietica dipenderà dalle possibilità di rilanciare l'economia in modo duraturo e di stabilire un equilibrio regionale, legato a sua volta agli interessi geostrategici della Russia, soprattutto, e di altre potenze regionali.

La CSI viene suddivisa generalmente in tre regioni geografiche:⁵⁷ i Paesi russo-europei della CSI, il Caucaso meridionale e l'Asia centrale. Considerata l'estensione dell'area, del suo enorme bisogno di riforme e dei limitati mezzi a disposizione, la Svizzera ha fissato per queste tre regioni tre diverse priorità strategiche e ha concentrato fortemente la sua cooperazione anche all'interno delle singole regioni, limitandola in parte a determinate nicchie.

6.2.1 Russia e Ucraina

La *Russia* europea, l'*Ucraina* e la *Bielorussia* costituivano il nucleo economico e politico dell'Unione Sovietica. Queste regioni, oggi trasformatesi in Stati indipendenti, erano strettamente legate tra loro pur appartenendo alla vasta rete di scambio di materie prime e di prodotti finiti che inglobava l'insieme delle repubbliche sovietiche. Il sorgere di Stati indipendenti ha portato alla disgregazione di questo tessuto economico e a uno sconvolgimento strutturale che ha avuto conseguenze più gravi per la Bielorussia e l'Ucraina, Paesi importatori di energia, che non per la Russia, ricca di materie prime e fonti energetiche. Questa differenza si evidenzia a livello macroeconomico: la Russia si è riavuta dalla crisi finanziaria che l'ha colpita nel 1998, ha accumulato notevoli riserve monetarie e ha iniziato a rimborsare anticipatamente i crediti del FMI. In Ucraina, invece, l'economia si sta riprendendo lentamente dopo dieci anni di contrazione, mentre in Bielorussia si stanno accentuando gli effetti derivanti dalla mancata realizzazione delle riforme.

La regione forma inoltre una costellazione del potere politico, di cui Mosca rimane il centro nevralgico, e questo anche dopo la caduta del comunismo. Fiera di far parte del G-8, la Russia avanza anche rivendicazioni e interessi geostrategici. La sua politica di riforme rimane tuttavia condizionata dal conflitto ceceno, per ora senza soluzioni, dal nuovo aggravarsi del terrorismo, dalla discriminazione sistematica della popolazione e dalle violazioni dei diritti dell'uomo. Mentre la Russia si profila in un ruolo di investitore regionale e di potenza di media importanza, l'Ucraina e la Bielorussia, poste ormai alle frontiere di un'Europa allargata, non sanno se avvicinarsi agli standard europei, distinguersi dalla Russia o mantenere con essa una rete di scambi indispensabile alla loro economia. Oscure politiche strutturali e operazioni di privatizzazione a vantaggio di oligarchi (c'è chi parla addirittura di privatizzazione dello Stato) restringono il margine di manovra necessario alla realizzazione di riforme trasparenti e fondate sulla democrazia.

I tre Stati hanno in comune il fatto di aver elaborato proprie strategie di riforma e propri programmi di transizione su cui l'Occidente può solo influire in minima parte.⁵⁸ Mentre in Russia queste riforme seguono il loro corso, il governo ucraino esita tra la via delle riforme e le tentazioni autocratiche. Si sta tuttavia profilando l'avvento in politica di una nuova generazione che fa presagire l'avvio di ampie riforme. In questa situazione d'incertezza è importante fornire un sostegno mirato alle forze innovatrici e indirizzare la cooperazione verso gruppi target ben definiti.

⁵⁷ Nelle cerchie vicine al FMI e alla Banca mondiale si parla sempre più della CSI-7 che designa i sette Stati più poveri della CSI (cfr. riquadro n. 3.3.2).

⁵⁸ Cfr. Analisi della transizione e dello stato di avanzamento delle riforme avviate nell'Europa orientale (n. 1.2).

Se la Bielorussia⁵⁹ non soddisfa ancora le condizioni per poter beneficiare di un sostegno alla transizione, la Svizzera intende continuare la sua cooperazione con la Russia in alcuni settori specifici. Lo sviluppo di questo Paese è infatti di grande importanza per l'intera regione, non da ultimo perché è di esempio e di riferimento per gli altri Paesi della CSI nella trasformazione delle strutture economiche e statali. I tre Stati, e più in particolare la Russia, sono già oggi Paesi di destinazione dei flussi migratori.⁶⁰ La Svizzera ha avviato un intenso dialogo sulla migrazione sia con la Russia sia con l'Ucraina.

La *strategia di cooperazione* in Russia e Ucraina si pone i seguenti *obiettivi principali*: sostenere le capacità russe e ucraine di riforma, in modo da garantire il proseguimento della transizione, promuovere l'avvento di una società più democratica e pluralista e attenuare le conseguenze economiche e sociali negative della transizione, in particolare il crescente impoverimento della popolazione. In questo settore la cooperazione si concentrerà ulteriormente sulle questioni della *governance*, sul rafforzamento dei principi che reggono uno Stato di diritto e sul pluralismo politico. Le priorità comprendono il promovimento del settore privato, le riforme economiche, la creazione di posti di lavoro e di redditi; tutto questo attraverso lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, il sostegno di iniziative per l'ambiente (in particolare nel settore nucleare) e il consolidamento del sistema sanitario e delle reti sociali.

A causa delle loro caratteristiche geografiche, la Svizzera può esercitare su Russia e Ucraina un'influenza piuttosto limitata nel quadro dei suoi programmi bilaterali; in determinati settori il nostro Paese può tuttavia far valere la sua provata esperienza e proporre idee innovative. In concreto, la cooperazione cerca di ottenere dai suoi progetti il massimo effetto moltiplicatore. L'efficacia delle attività svolte in favore di Russia e Ucraina dipende da un buon coordinamento tra cooperazione tecnica, aiuto umanitario e cooperazione finanziaria, così come previsto nei programmi elaborati per questi due Paesi.

Dal punto di vista geografico, le attività condotte in Russia si limitano alla parte europea del Paese. In futuro la Svizzera prevede di ridurle e raggrupparle in un programma speciale per la Russia, sempre più orientato sui diritti dell'uomo, su una migliore gestione aziendale («Corporate Governance») e sulla migrazione. Nella cooperazione con l'Ucraina l'accento è posto sulla promozione della transizione nei principali settori, ma anche sulla collaborazione tra le regioni di lingua ucraina e quelle russofone.

I seguenti *temi e settori di attività* manterranno un posto centrale per l'intera durata del prossimo credito quadro:

- *Governance*, diritti dell'uomo e Stato di diritto: l'accento è posto in particolare sulla separazione dei poteri, i rapporti tra Stato e cittadini e la promo-

⁵⁹ La Svizzera è tra i pochi Paesi europei che forniscono un aiuto umanitario alla Bielorussia.

⁶⁰ Dal 1990, 5-6 milioni di Russi hanno lasciato i nuovi Stati indipendenti per ritornare in patria. Tra 1,5 e 2 milioni di loro hanno ottenuto la cittadinanza russa. Negli ultimi anni, lo sviluppo economico è stato il principale fattore d'immigrazione per lavoro (che spesso avviene in condizioni di illegalità). Circa 5,5 milioni di lavoratori provengono dai Paesi della CSI, e almeno altri 2 milioni da altri Stati. Siccome il trattamento riservato ai lavoratori immigrati e a chi risiede in condizioni illegali si è fatto più severo, la Russia, ma anche l'Ucraina e la Bielorussia diventano Paesi di transito sia per i flussi migratori sia per la tratta di esseri umani.

zione della società civile. È necessario soprattutto rafforzare la capacità delle istituzioni statali di promuovere l'interesse generale in modo trasparente e responsabile. La Svizzera adotta approcci innovativi nei settori dell'esecuzione delle pene, delle condizioni carcerarie e dell'indipendenza dei tribunali. La questione dei rapporti sociali uomo-donna impronta trasversalmente tutti i programmi.

- Promozione del settore privato: in questo caso si tratta di garantire lo sviluppo durevole dell'economia in modo da favorire il passaggio a un'economia di mercato stabile e sociale e migliorare il reddito della popolazione. La burocrazia, l'incertezza del diritto, la mancanza di competenze e la carenza di risorse finanziarie frenano lo sviluppo del settore privato sia in Russia sia in Ucraina. Le attività in questo ambito comprendono in primo luogo prestazioni finanziarie e non finanziarie a favore delle PMI, aiuti agli investimenti e iniziative multilaterali, in modo da raggiungere la necessaria massa critica. Su piccola scala si sperimenteranno azioni mirate per il miglioramento delle condizioni quadro, soprattutto nel campo della gestione aziendale («Corporate Governance»). Nell'identificazione dei partner d'investimento e per operazioni di messa in relazione di affari e di esportazione in Russia di prodotti svizzeri sarà data la preferenza alle piccole strutture economiche.
- Protezione dell'ambiente: si tratta soprattutto di iniziative internazionali intese a porre rimedio ai gravi casi di inquinamento avvenuti in epoca sovietica: per esempio interventi su siti contaminati da prodotti chimici o scorie nucleari (cfr. n. 2.5), ma anche progetti di infrastrutture. Particolare attenzione sarà dedicata al dialogo politico e alle carenze istituzionali. La Svizzera partecipa d'altronde agli sforzi internazionali per la distruzione delle armi chimiche. Tali attività sono finanziate da un credito quadro specifico.⁶¹
- Gestione sostenibile delle risorse: Ucraina e Russia dispongono di immense risorse agricole e forestali, che vengono però sfruttate in modo poco sostenibile. Nuovi sistemi di amministrazione e di gestione vengono approntati per porre fine allo sfruttamento incontrollato di queste risorse.
- Settore sociale: in quest'ambito si dà la priorità alla sanità; la cooperazione sosterrà il ministero ucraino della sanità nei suoi sforzi di riforma della pediatria e della ginecologia-ostetricia. La collaborazione con talune ONG favorirà l'istituzione e lo sviluppo di reti sociali.

Agricoltura biologica in Ucraina

Tra il 1991 e il 1999 il PIL ucraino è diminuito di oltre il 50 per cento. Solo dal 2000 l'economia del Paese ha dato segni di ripresa. Tuttavia, il 40 per cento della popolazione, che risiede nelle campagne, è praticamente escluso da questa crescita. Infatti, se in epoca comunista la produzione agricola ucraina giungeva a coprire l'80 per cento del consumo dell'intera Unione Sovietica, oggi il Paese non è più in grado di far fronte nemmeno ai propri bisogni. Va sottolineato che il governo ha mantenuto, fino alla fine del 1999, le linee direttrici della vecchia

⁶¹ Decreto federale del 3 marzo 2003 sul sostegno al disarmo chimico mondiale (FF 2003 4471).

politica di economia pianificata. L'Ucraina non possedeva certo i mezzi per sostenere adeguatamente la sua agricoltura; il finanziamento statale ha tuttavia mantenuto in vita imprese agricole che non erano più redditizie. Di conseguenza l'Ucraina fa segnare un calo di produzione e di redditività, mentre cresce l'indebitamento. Le prime riforme sono state varate nel dicembre 1999, quando il governo ha decretato la dissoluzione dei kolchoz. I meccanismi dell'economia di mercato stentano tuttavia a mettersi in moto nel settore agricolo. Infatti, malgrado più di sei milioni di contadini ucraini abbiano ottenuto il diritto di sfruttare parcelle di terra arabile (per un'estensione media di 4,2 ha ciascuna), meno della metà di loro ha finora fatto valere questo diritto di proprietà. L'Ucraina dispone di un potenziale enorme nell'agricoltura biologica. La produzione biologica, che prevede un minore impiego di additivi chimici, riduce i costi di produzione e preserva l'ambiente. Il progetto di agricoltura biologica «Öko-LAN» si fonda su queste premesse. A medio termine, i prodotti bio possono essere venduti a prezzi più alti, così da migliorare il valore aggiunto. Questo progetto si propone di introdurre e diffondere in Ucraina la produzione biologica, partendo da un partenariato tra attori del settore privato e della politica di sviluppo (partenariato pubblico-privato). Per promuovere le esportazioni e istituire un organo di certificazione in Ucraina si prevede una cooperazione con il Seco (cfr. riquadro dedicato al SIPPO, n. 3.4).

6.2.2 Asia centrale

Le ex repubbliche sovietiche del Kazakistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Tagikistan e Kirghizistan si trovano tra la Russia, la Cina, l'Afghanistan e l'Iran: quindi un'area molto importante dal punto di vista geostrategico. L'evoluzione politica di questi Stati dell'Asia centrale è condizionata da una forte tradizione autoritaria che si è mantenuta fino ad oggi: il contesto è quindi poco adatto alle riforme sociali, economiche e politiche. Mentre Kazakistan e Turkmenistan dispongono di un sottosuolo molto ricco, Kirghizistan e Tagikistan sono tra le regioni più povere dell'ex Unione Sovietica e il loro sviluppo è ancora condizionato dal loro isolamento geografico. Per quanto riguarda l'Uzbekistan, l'alto numero dei suoi abitanti, l'agricoltura, la favorevole posizione geografica e le risorse d'energia fossile costituiscono un potenziale enorme ma poco sfruttato. Le frontiere, tracciate artificialmente, hanno eretto nuove barriere all'interno e tra zone economiche e culturali che hanno una ricca tradizione. La ricerca di identità nazionali e l'allontanamento reciproco ostacolano la cooperazione e l'integrazione regionali. La rinascita islamica è soffocata e repressa; inoltre la regione ha un ruolo chiave nel traffico di droga e ha assunto maggior importanza nella lotta contro il terrorismo.

Dopo il dissolvimento delle preesistenti reti economiche e la perdita di sbocchi nell'area della CSI, il Kirghizistan, il Tagikistan e l'Uzbekistan si trovano confrontati a grosse sfide; la più importante è stabilizzare e sviluppare la loro economia. Infatti, i deficit di bilancio, la corruzione, l'aumento del debito e la mancanza di risorse rischiano di generare nuovi squilibri economici e quindi instabilità politica. Gli obiettivi prioritari devono pertanto essere i seguenti: creare posti di lavoro per una popolazione in crescita, ripartire equamente il prodotto nazionale, sviluppare strutture statali e amministrazioni pubbliche efficaci, incentivare le competenze nel

settore della gestione del debito, riequilibrare il bilancio e ristrutturare i settori sociali (in particolare sanità, formazione e previdenza).

Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan sono membri del gruppo di voto della Svizzera presso il FMI, la Banca mondiale e la BERS.⁶² La Svizzera è inoltre tra i principali Paesi donatori per il Kirghizistan e il Tagikistan. È quindi un importante partner nel dialogo bilaterale e multilaterale.

Considerata la particolare situazione della regione, la Svizzera ha rinunciato ai contatti bilaterali con i singoli Paesi, preferendo sviluppare un programma a medio termine per la regione dell'Asia centrale.⁶³ La *strategia di cooperazione* definita in questo programma mira anzitutto a sostenere il passaggio al pluralismo e a un'economia sociale di mercato, lottando in particolare contro la povertà. Per realizzare questo obiettivo, si prevede di dare la priorità a uno sviluppo economico durevole, alla promozione del settore privato e delle riforme economiche, al rafforzamento dello Stato di diritto e della certezza del diritto, alla stabilità politica, attraverso la creazione di opportunità per mezzo di una collaborazione regionale, nonché all'integrazione nell'economia mondiale e al consolidamento delle reti sociali.

La strategia di cooperazione svizzera mira a collegare le attività a livello micro, meso e macro e pone l'accento sui cambiamenti istituzionali. I programmi regionali si concentrano sui seguenti *settori d'attività* e temi trasversali:

- *Prevenzione dei conflitti e governance*: gli sforzi in questo settore si concentrano soprattutto in Tagikistan, sotto forma di progetti bilaterali. Gli aspetti organizzativi e istituzionali della *governance* sono parte integrante della maggior parte degli aiuti bilaterali e regionali della Svizzera, ad esempio in ambito sanitario, nel settore idrico o nei progetti riguardanti le infrastrutture. La prevenzione dei conflitti e la promozione di una cooperazione transfrontaliera occupano un posto di rilievo tra i numerosi progetti regionali, in particolare nel settore idrico.
- *Gestione sostenibile delle risorse*: in Asia centrale, il settore idrico e quello forestale hanno un ruolo importante nel passaggio dall'economia pianificata e della proprietà statale a un'economia di mercato a carattere sociale. È soprattutto nel settore idrico che la cooperazione svizzera realizza progetti regionali che tengono in considerazione gli interessi tanto di chi vive nella parte superiore di un corso d'acqua (Tagikistan e Kirghizistan) tanto di chi risiede nella sua parte inferiore (Uzbekistan). Le priorità comprendono l'idrologia (gestione dell'acqua e irrigazione) e l'approvvigionamento idrico nelle città e nelle campagne. Questi sforzi favoriscono d'altronde uno sviluppo durevole di potenzialità, soprattutto economiche, nelle lontane regioni montane del Tagikistan e del Kirghizistan. Nel settore delle infrastrutture, l'aiuto svizzero si concentra soprattutto sui settori idrico ed energetico e fa capo parzialmente a partenariati pubblico-privato. Per promuovere il miglioramento delle condizioni quadro in questi Paesi, l'aiuto si concretizza a livello di progetti, di creazione d'istituzioni e di dialogo politico (realizzazione di strutture decentralizzate trasparenti, organismi regolatori indipendenti).

⁶² Senza il Turkmenistan (cfr. n. 3.3.3).

⁶³ The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002-2006, DSC/Seco, Berna, novembre 2002.

denti ed enti di approvvigionamento autonomi, attuazione di politiche settoriali e tariffarie, efficienza, veridicità dei costi ecc.).

- Sviluppo del settore privato e delle piccole e medie imprese: le attività comprendono la trasmissione di know-how, servizi di consulenza e il miglioramento della gestione aziendale («Corporate Governance»). Decisiva in quest'ambito risulta la legislazione che disciplina il diritto delle imprese, oltre alle politiche fiscali e doganali. Nel settore finanziario, la cooperazione garantisce un sostegno alle banche centrali, ai sistemi di sorveglianza delle banche e agli istituti bancari privati. L'accesso alle fonti di finanziamento è incentivato con la concessione di linee di credito e garanzie di credito, la partecipazione a fondi di capitale di rischio o altri strumenti di finanziamento (p. es. fondi di leasing). Per il momento il contesto economico non favorisce la promozione degli investimenti svizzeri. Per attirarli è necessario chiarire i rapporti di proprietà e approntare un sistema catastale operativo. È quel che ci si propone di fare, ad esempio, in Kirghizistan con un progetto che gode del sostanziale appoggio della cooperazione svizzera. Ci si attende pure che l'adesione all'OMC, sostenuta dalla Svizzera, dia un rinnovato slancio a questi Paesi. La riduzione del debito e l'aumento di capacità nel settore della gestione del debito sono questioni prioritarie per i Paesi confrontati a un indebitamento crescente (cfr. n. 3.3.2, iniziativa CSI-7).
- Riforme in ambito sociale: in questo settore, la cooperazione svizzera intende soprattutto favorire la riforma del sistema sanitario in Kirghizistan e Tagikistan. Come nella maggior parte dei Paesi in transizione, la sfida consiste nell'introdurre un sistema e un'infrastruttura medica di base che siano finanziariamente sopportabili e in grado di far fronte ai bisogni della popolazione.

La cooperazione svizzera in Asia centrale si concentrerà anche in futuro sul Kirghizistan, sul Tagikistan e – in misura minore – sull'Uzbekistan. Accanto ai progetti per Paese destinati a sostenere gli adeguamenti strutturali, essa comprenderà programmi regionali intesi a promuovere la collaborazione e la messa a profitto di vantaggi comparativi.

La strategia idrica in Asia centrale

Il crollo dell'Unione Sovietica ha avuto conseguenze dirette sulla gestione dell'acqua tra le popolazioni rivierasche a monte, in Kirghizistan e Tagikistan, e quelle a valle, in Uzbekistan, le cui coltivazioni di cotone dipendono essenzialmente dall'acqua. La catastrofe ecologica nel mare di Aral ha messo in allarme la comunità internazionale, che rivolge ormai la massima attenzione ai gravi problemi legati alle risorse della regione. Quattro anni fa è iniziato il programma idrico della Svizzera, che si propone soprattutto di instaurare una gestione integrata e transnazionale dell'acqua. Tale programma mira da un lato a migliorare la collaborazione transfrontaliera tra le amministrazioni coinvolte e, d'altro canto, ad attuare a livello di villaggi uno sfruttamento e una ripartizione dell'acqua che tenga conto degli interessi di tutti. Parallelamente, la DSC ha avviato un programma pilota per la prevenzione dei conflitti e lo sviluppo della valle del Fergana, posta all'intersezione delle frontiere di Kirghizistan, Uzbekistan e Tagikistan: una regione densamente popolata ma scossa da conflitti. Considerati gli sporadici scoppi di violenza nella regione, il programma si sforza di compor-

re i conflitti e identificarne le cause: le misure di sostegno alla società civile e a ONG rurali e corsi di formazione professionale destinati alle personalità locali sono completati da un fondo per il finanziamento di progetti infrastrutturali in modo da rimediare alle cause dei conflitti legati alla distribuzione dell'acqua. Per questo settore prioritario, che presuppone un impegno a lungo termine, la DSC e il Seco hanno sviluppato una strategia idrica che è stata bene accolta nella regione.

Il Forum internazionale sull'acqua dolce, organizzato nel settembre 2003 a Dushanbe con il sostegno decisivo della Svizzera, ha sottolineato degnamente l'Anno internazionale dell'acqua.

6.2.3 Caucaso meridionale

Anche nel *Caucaso meridionale* la Svizzera ha deciso applicare una strategia regionale rinunciando ad approcci per Paese. Come risulta dal programma a medio termine,⁶⁴ il principale problema cui sono confrontati la Georgia, l'Armenia e l'Azerbaijan è dato dalle tensioni tra Stati e dai conflitti interetnici che caratterizzano questa regione etnicamente e culturalmente eterogenea. La maggior parte di queste tensioni e conflitti (Nagorno Karabakh, Ossezia e Abkazia) non è stata ancora risolta. La mancanza di sicurezza e stabilità e l'immobilità politica ostacolano oltremodo gli sforzi di riforma e sviluppo. Le conseguenze economiche e sociali sono disastrose: tendenza a un impoverimento estremo (che colpisce il 70% ca. della popolazione che vive nelle campagne), crescita della disoccupazione (più del 40%) e circa 1,5 milioni di rifugiati e sfollati, ossia quasi il 10 per cento della popolazione totale. Dopo un periodo d'incertezza, la zona transcaucasica, contrassegnata da sempre da contrasti geostrategici, è rientrata nella sfera d'influenza della Russia. L'economia di questa regione, estremamente dipendente dal suo grande vicino del nord, è quella che ha sofferto maggiormente per il crollo dell'Unione Sovietica. La scomparsa di sbocchi vitali (p. es. per i prodotti agricoli georgiani) ha avuto gravi conseguenze per questa regione di transito. Anche le grandi risorse petrolifere del Mar Caspio non hanno contribuito al rilancio economico; si è anzi scatenata una lotta di potere a livello internazionale che ancora non è stata risolta.

In questo contesto molto difficile, la *strategia* d'aiuto della Svizzera persegue i seguenti *obiettivi principali*: lottare contro la povertà attraverso uno sviluppo economico durevole e promuovere il settore privato, le riforme economiche e la cooperazione regionale. Per principio questa strategia sostiene solo i progetti che hanno una dimensione regionale e che coinvolgono attori di Paesi diversi. La cooperazione passa attraverso la conclusione di nuovi partenariati con istituzioni statali e non statali, nonché uno stretto coordinamento con altri donatori. La cooperazione si concentra su quattro *settori d'attività*:

- *Governance*: l'accento è posto sulla trasparenza dell'amministrazione e sull'obbligo delle autorità di render conto delle loro azioni, su un migliore accesso all'informazione, sull'identità e la coesione sociali e sul rafforzamento della società civile.

⁶⁴ Swiss Programme for the South Caucasus 2002-2006, DSC/Seco, Berna, gennaio 2003.

- Infrastrutture: è auspicabile uno sforzo per migliorare l'impiego delle risorse, soprattutto l'acqua e il suolo (catasto). La Svizzera cerca d'altronde di collaborare strettamente con altri donatori, in modo da contribuire efficacemente alle riforme istituzionali e settoriali in questi ambiti.
- Gestione sostenibile delle risorse: in questo settore, la cooperazione si propone di sensibilizzare le istituzioni nazionali e locali ai problemi ecologici, di valorizzare le tradizionali forme di sfruttamento sostenibile e di far riconoscere lo specifico ruolo delle donne e degli uomini per quel che riguarda l'accesso alle risorse e il loro controllo.
- Sviluppo del settore privato: esso dipende dall'istituzione di piccole e medie imprese, le quali vengono promosse con il trasferimento di know-how, prestazioni di consulenza e il miglioramento della gestione aziendale. Decisiva risulta anche l'ottimizzazione delle condizioni quadro giuridiche (diritto delle imprese, politica fiscale e doganale). Nel settore finanziario, la cooperazione fornisce un sostegno mirato alle banche centrali, ai sistemi di sorveglianza delle banche e agli istituti bancari privati. L'accesso a fonti di finanziamento è facilitato dalla concessione di linee e garanzie di credito, dalla partecipazione a fondi di capitale di rischio o a fondi di leasing. Considerata l'instabilità della regione, resta tuttavia difficile promuovere investimenti svizzeri.

Anche nel Caucaso meridionale sarà possibile avviare riforme sostenibili a lungo termine solo al momento in cui l'economia e i redditi manterranno un ritmo di crescita regolare. Mentre l'Azerbaijan inizia a trarre profitto dai ricavi sul petrolio ed a attirare investitori privati, la stabilizzazione in Georgia e in Armenia rimane condizionata da notevoli fattori di rischio (insicurezza politica, deficit di bilancio, indebitamento ecc.). Questa situazione incerta, aggravata da ostacoli burocratici, dallo scarso rigore del dispositivo normativo e da una corruzione diffusa, impedisce il pieno sviluppo del settore privato. I mercati sono relativamente piccoli e gli scambi commerciali piuttosto ristretti: per questo motivo l'economia di questi Paesi risulta per il momento poco attrattiva. Come per altri Paesi, l'adesione all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) rappresenta una tappa cruciale dell'integrazione degli Stati del Caucaso meridionale all'economia mondiale. Per di più, la qualità dei prodotti è scarsa e le potenzialità d'esportazione rimangono quindi modeste. Per questo la Svizzera aiuta i loro governi ad approntare una politica economica estera coerente e sostiene la loro adesione all'OMC. La cooperazione pone d'altronde l'accento sulla promozione del commercio regionale, sui progressi nei servizi doganali e sulla realizzazione di strutture associative.

7 Attuazione

I reciproci impegni che gli Stati assumono nel quadro di un partenariato bilaterale determinano l'esito della pianificazione e dell'esecuzione dei programmi di cooperazione. Da un lato, ai Paesi che beneficiano delle attività è affidata la responsabilità di istituire, tramite l'adozione di adeguate misure politiche, condizioni quadro favorevoli a un efficace intervento straniero; d'altro lato, i programmi internazionali di cooperazione devono limitarsi a sostenere gli sforzi intrapresi dagli stessi governi e partner locali. Nel settore del sostegno all'autoaiuto, la cooperazione internazionale soggiace da sempre a determinate condizioni (*condizionalità*). Negli ultimi anni, il

modello di cooperazione fondato sul partenariato ha assunto una nuova dimensione a seguito della mondializzazione e del relativo rafforzamento della *governance* multilaterale. Dopo essersi liberata dall'originaria dimensione bilaterale, la cooperazione si è internazionalizzata, tanto che oggi si dispiega in iniziative regionali che coinvolgono vari Stati, come per esempio il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale (cfr. riquadro al n. 6.1). L'adozione universale di obiettivi vincolanti – i «Millennium Development Goals» (cfr. n. 3.3) – ha introdotto la nozione di partenariato su scala mondiale e ha instaurato un sistema multilaterale d'impegni reciproci tra Stati donatori, Stati partner e organizzazioni internazionali. Questo sistema poggia sui criteri del buon governo⁶⁵ illustrati al numero 2.2. Questi criteri, riconosciuti dalla comunità internazionale, si applicano in principio anche ai Paesi in transizione. Il carattere di «partenariato» di questo approccio differenziato si evidenzia nella posizione preponderante che è riservata alle misure positive in materia di *governance* e nel conseguente rafforzamento del dialogo politico. Riguardo a questo modello di cooperazione, ci si è accordati sul fatto che spetta ai Paesi beneficiari realizzare il contesto favorevole alla transizione e allo sviluppo.

Il processo di transizione solleva, in particolare nei Paesi dell'Est, la questione della condizionalità, cioè delle condizioni legate alla cooperazione. Il punto di partenza della cooperazione è dato dalle riforme intraprese dagli Stati partner; in mancanza di riforme è impossibile garantire la transizione, oppure questo sostegno va indirizzato specificamente a gruppi riformatori. Nell'Est europeo i Paesi beneficiari non devono solo rispondere a requisiti politici minimi; i loro governi devono anche dar prova di un'effettiva volontà di riforma.⁶⁶

Negli anni Novanta, il nostro Collegio ha introdotto il principio della condizionalità nella cooperazione internazionale e ha elaborato direttive per applicarlo. Tali direttive ci permettono d'interrompere o di riorientare le sue attività di cooperazione, soprattutto in caso di gravi e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo. Di recente abbiamo adeguato queste direttive all'evoluzione attuale, la quale assegna un posto importante a un dialogo politico critico nel quadro di partenariati.⁶⁷ Si vuole evitare che, in caso di governi «difficili», la popolazione venga punita ulteriormente da una massiccia diminuzione degli aiuti.

7.1 Organizzazione e rete delle rappresentanze

La realizzazione della cooperazione con i Paesi dell'Est è affidata alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) in seno al DFAE, e al Segretariato di Stato dell'economia (Seco) in seno al DFE⁶⁸. Entrambi i servizi federali svolgono le loro attività sulla base dei compiti che vengono loro affidati, secondo le loro competenze e conoscenze specifiche e con i mezzi di cui dispongono (cfr. n. 5).⁶⁹ Il Seco e la DSC concertano le attività, elaborando programmi per Paese, programmi regionali

⁶⁵ Cfr. al proposito i criteri di buon governo del CAS/OCSE (cfr. n. 2.2 e 5.2.2).

⁶⁶ Messaggio del 19 agosto 1998 (FF 1998 3941) e cfr. n. 3.4.3.

⁶⁷ DCF del 9 aprile 2003.

⁶⁸ Secondo l'art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del 6 maggio 1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, il DFAE e il DFE elaborano in comune le linee direttive dell'aiuto svizzero in favore degli Stati dell'Europa dell'Est. Il DFAE assume il coordinamento generale delle misure d'aiuto, RS 974.11

⁶⁹ Cfr. anche il messaggio relativo alla legge federale (art. 7); FF 2004 1705

a medio termine e programmi annuali. Per realizzare una cooperazione efficace, vicina ai partner locali, e per indurre questi ultimi a partecipare più attivamente alla pianificazione e alla realizzazione dei programmi, la Svizzera dispone di uffici di cooperazione nelle seguenti capitali:

Europa sudorientale: Belgrado, Bucarest, Pristina, Sarajevo, Skopje, Sofia e Tirana

CSI: Bichkek (Kirghizistan), Dushanbe (Tagikistan), Kiev, Mosca e Tbilisi e uffici regionali a Baku, Erevan e Tashkent (Uzbekistan).

In Moldavia, Bielorussia, Montenegro e Croazia esistono inoltre uffici di coordinamento dell'aiuto umanitario (cfr. n. 3.3.5). Ruoli e responsabilità sono definiti dalla DSC e dal Seco a Berna, d'intesa con gli uffici di cooperazione sul posto. Ci si sforza anche di decentralizzare ulteriormente le competenze decisionali e operative. Per la realizzazione dei progetti i due Uffici federali sono tenuti a collaborare con partner privati e ONG. A tal fine, essi concludono contratti di partenariato (attraverso i quali affidano a un ente l'intera realizzazione di un programma) o mandati (limitati alla prestazione di servizi nell'ambito di un programma). In principio questi mandati vengono attribuiti nell'ambito di bandi pubblici, conformemente all'Accordo dell'OMC, alla legge federale del 16 dicembre 1994⁷⁰ sugli acquisti pubblici (LAPub) e all'ordinanza federale dell'11 dicembre 1995⁷¹ sugli acquisti pubblici (OAPub). Sono pure state elaborate direttive per i casi in cui la prestazione di servizi, la fornitura di beni e i lavori di costruzione sono affidati a partner stranieri nell'ambito dei progetti finanziati dal Seco (in particolare nel settore delle infrastrutture). Queste direttive disciplinano la procedura di aggiudicazione e fissano le principali condizioni contrattuali di questo tipo di attività.

7.2 Partner e istituzioni

Nei primi dieci anni di cooperazione con l'Est, la collaborazione con i partner svizzeri e internazionali si è evoluta e nello stesso tempo si è consolidata. Fino a metà degli anni Novanta, la cooperazione è stata condotta con partner svizzeri molto diversi che intrattenevano relazioni dirette con l'Europa dell'Est: opere di soccorso, sindacati, università e istituti di ricerca, aziende, associazioni professionali e giovanili, associazioni, Comuni, Cantoni e vari uffici federali. Molti di questi organismi hanno dato un importante contributo nell'istituzione di partenariati in parte ancora esistenti. Relazioni di questo tipo promuovono la comprensione reciproca e l'interesse in Svizzera per gli scambi culturali. Anche nel settore della ricerca, sin dall'inizio la collaborazione si è rivelata fruttuosa per entrambe le parti, tanto che essa servirà anche in futuro ad orientare le attività di ricerca sulle sfide sociali legate alla transizione.

Le opere di soccorso (ONG) svizzere hanno fornito un notevole aiuto durante la guerra nell'ex Jugoslavia. La DSC ha sostenuto le loro attività con contributi all'aiuto d'urgenza e alla ricostruzione. Nuove sinergie sono state pure sviluppate con altri uffici federali come l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR; cfr. n. 3.3.5). I programmi,

⁷⁰ RS 172.056.1

⁷¹ RS 172.056.11

caratterizzati inizialmente dall'offerta e dal know how dei partner svizzeri, in seguito hanno tenuto sempre più in considerazione i bisogni locali. Parallelamente, come indica il bilancio (n. 4), i partner si sono professionalizzati: un'evoluzione dovuta soprattutto al ruolo sempre più importante assunto dalle ONG svizzere nella realizzazione dei programmi: oggi quasi il 40 per cento dei progetti della DSC si avvale di un partner della società civile svizzera. Le ONG avranno anche in futuro un ruolo centrale nella cooperazione con i Paesi dell'Est.

Da parte loro, i Cantoni e i Comuni, così come le imprese svizzere, partecipano sempre meno direttamente alla realizzazione di progetti. La Svizzera collabora sempre più con *organizzazioni internazionali* in modo da acquisire, attraverso nuovi partenariati strategici, conoscenze esterne e soprattutto promuovere approcci coerenti nel settore delle politiche (cfr. n. 3.3). Il Seco, per esempio, in questi ultimi anni ha collaborato strettamente con istituzioni multilaterali (Banca mondiale, BERS): nel 2002 questi progetti hanno rappresentato circa il 60 per cento del budget a disposizione del Seco. Questa collaborazione, che si concretizza principalmente in cofinanziamenti, ha l'obiettivo di ottimizzare il contributo – relativamente modesto – del Seco a grandi progetti d'investimento o di riforma, completandoli con elementi che non possono esser presi in considerazione dagli strumenti, troppo rigidi, degli Istituti finanziari internazionali.

La cooperazione mira a rafforzare sempre più le *istituzioni locali*, veri e propri motori del cambiamento. Gli uffici di cooperazione hanno permesso d'intensificare la collaborazione sul posto con i partner internazionali e di migliorare il coordinamento con altri donatori. Grazie alla presenza sul posto è più facile integrare le esperienze fatte sul terreno nello sviluppo di politiche e tenere in considerazione le preoccupazioni dei gruppi di popolazione interessati (p. es. le minoranze etniche). Contatti diretti con gruppi della società civile permettono appunto di rafforzare quest'ultima nei Paesi in cui le istituzioni democratiche sono ancora fragili.

La partecipazione e l'«appropriazione» sono elementi centrali della sostenibilità dei programmi. Ogni cambiamento sociale coinvolge tanto le istituzioni dello Stato quanto gli attori della società civile. La scelta dei partner sul posto dipende anzitutto dalla loro capacità di dare avvio ai cambiamenti e di gestirli. Nel settore della sanità, per esempio, la Confederazione ha collaborato a lungo solo con enti statali come ministeri e ospedali, mentre oggi affida progetti anche a ONG locali, ad esempio nell'assistenza sanitaria alle famiglie. Per quanto riguarda la promozione delle PMI, la Svizzera collabora soprattutto con organizzazioni private. Nel quadro delle riforme settoriali, della decentralizzazione e dello sviluppo locale, essa si sforza di cooperare con vari partner, riuniti in reti più o meno strutturate. Questo tipo di approccio, detto «*Multi-Stakeholder*», deve permettere ad ogni istituzione partner d'investire le sue competenze in un progetto e di acquisire la capacità di assumersi maggiore responsabilità. Decentralizzando i processi decisionali e la realizzazione dei programmi, in questi ultimi anni la cooperazione svizzera ha adottato misure mirate di formazione per rafforzare le capacità locali. Il buon livello della formazione di base nei Paesi dell'Est permette scambi arricchenti per tutti i partner. Perfezionati nel corso degli anni, i partenariati con organismi locali indipendenti del governo centrale facilitano la delega di competenze: ONG, associazioni, gruppi d'interesse (*lobby*), apparato giudiziario e polizia, mass media, società di credito, organi di promovimento economico, istituti e uffici decentralizzati si assumono gradualmente la responsabilità dei progetti. Dal canto loro, i governi si assumono la responsabilità delle politiche strutturali e delle riforme settoriali. Infine, la cooperazione svizzera

cerca di orientarsi maggiormente verso determinati attori e beneficiari. Maggiori dettagli in merito si trovano al numero 5.

7.3 Garanzia di qualità: gestione del sapere, controlling e valutazione

Sia essa tecnica o finanziaria, la cooperazione si fonda su un sapere specialistico, sulla conoscenza della situazione politica, economica e sociale del Paese partner e su coerenti modelli di gestione dei progetti e dei programmi. La cooperazione con i Paesi dell'Est si basa sul concetto, riconosciuto a livello internazionale, del cosiddetto «Project Cycle Management» (PCM) che prevede una combinazione di misure di pianificazione, controlling e valutazione tese a ottimizzare le attività di cooperazione. Per preparare e realizzare un progetto in modo efficace è necessario mobilitare le appropriate competenze locali o internazionali e capitalizzare in modo sistematico le esperienze e le conoscenze acquisite nei programmi. In ambiti complessi e in costante evoluzione quali sono l'Europa dell'Est e la CSI, le istituzioni devono essere continuamente in grado di imparare e di adattarsi. Si tratta di una sfida e di un compito di ampia portata. La garanzia della qualità e la *gestione del sapere* si applicano tanto alle procedure che dal 2000 vengono certificate dal Seco conformemente alla norma ISO 9001, quanto ai risultati del lavoro e agli effetti dei progetti sulla transizione. Il costante miglioramento della qualità metodologica e tematica è assicurato da corsi di formazione organizzati per il personale locale, tanto in Centrale quanto nei Paesi partner. Programmi di formazione mirati sono organizzati pure negli uffici di cooperazione per rafforzare la delega delle competenze. Per realizzare la cooperazione con i Paesi dell'Est si fa capo anche alle conoscenze di altri servizi dell'amministrazione federale, di organismi incaricati della realizzazione di progetti, per esempio di organizzazioni internazionali. In generale, partner e specialisti esterni partecipano alla pianificazione e alla realizzazione di un progetto.

Le *valutazioni*, concepite per il controllo dei risultati, permettono di verificare, sulla base di determinati criteri, la conformità dei progetti agli obiettivi prefissati, la loro efficacia ed efficienza nell'impiego dei mezzi. Solo nel settore della cooperazione con i Paesi dell'Est, la DSC e il Seco commissionano ogni anno una settantina di valutazioni esterne. L'osservazione regolare delle attività e del loro contesto (*Monitoring*) offre informazioni preziose per stabilire in che modo proseguire i programmi e i progetti in corso. Di regola, la valutazione – analisi critica delle attività – si tiene al termine di una fase del progetto. Le valutazioni sono analisi svolte in un momento preciso; possono orientarsi sia verso il passato sia verso il futuro (valutazioni ex-post o ex-ante). I risultati e le raccomandazioni che ne scaturiscono servono a pianificare la fase successiva e fungono da base per un eventuale adattamento o riorientamento del programma.

I controlli dei risultati perseguono tre obiettivi, la cui importanza varia a seconda dell'oggetto in questione:

- diffondere l'informazione: la Confederazione è tenuta a presentare all'opinione pubblica e agli ambienti politici i risultati dei suoi progetti;
- incrementare le conoscenze: l'esperienza fornisce conoscenze e insegnamenti che permettono di migliorare continuamente i progetti, i programmi e gli strumenti della cooperazione;

- sostenere l'esecuzione dei programmi: verifiche di tipo strategico forniscono le basi decisionali e operative per la gestione dei programmi.

Le valutazioni della cooperazione svizzera con i Paesi dell'Est sono conformi alle direttive internazionali, in particolare quelle del Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE.

Il *controlling* si applica a tutti i livelli dell'amministrazione e negli uffici di cooperazione sul posto. Elaborato sulla base degli strumenti utilizzati ad ogni livello (documenti strategici, programmi annuali e a medio termine, descrizioni di progetti, budget ecc.), esso dà utili indicazioni sulla gestione delle attività, contribuisce a ottimizzare le basi decisionali e garantisce la qualità dei progetti e dei programmi, migliorandoli all'occorrenza. Esso riguarda aspetti tematici, ma anche metodologici e finanziari, e costituisce uno dei principali strumenti di condotta della cooperazione.

Nella misura in cui le sfide della cooperazione con i Paesi dell'Est diventano sempre più importanti, la verifica dei risultati è confrontata a esigenze sempre maggiori. È per questo che ci si sforza di migliorare le procedure di valutazione e di controlling: la crescente complessità degli strumenti d'intervento impone sempre più che la valutazione e il controlling vengano inseriti in una gestione globale dei rischi. Nel contempo è necessario sottoporre sempre più spesso a valutazione programmi settoriali o programmi per Paese, per ottenere indicazioni sulla realizzazione degli obiettivi prioritari e migliorare il sostegno conformemente alle esigenze fondamentali della cooperazione con i Paesi dell'Est.

Nel 2003 la DSC e il Seco hanno stilato in comune il bilancio di un decennio di cooperazione con i Paesi dell'Est. I risultati sono presentati al numero 4.

8 Conseguenze, programma di legislatura e fondamentali giuridici

8.1 Le risorse della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

8.1.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'attuazione del prossimo credito quadro per la cooperazione con i Paesi dell'Est europeo sarà assicurata con gli attuali effettivi della centrale di Berna e degli uffici di cooperazione (91 posti). I costi del personale continueranno a essere imputati al credito quadro. Le risorse del credito proposto consentiranno di mantenere i rapporti di servizio esistenti e di remunerare il personale incaricato di eseguire le attività direttamente collegate all'attuazione della cooperazione con i Paesi dell'Est. I posti sono limitati alla durata di attuazione dei provvedimenti previsti dal credito quadro. L'importo complessivo delle spese per il personale (centrale e uffici di cooperazione) non potrà superare l'importo di 66 milioni di franchi per tutta la durata del credito quadro.

Nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Est, la conclusione del credito quadro III caratterizza la fine di un processo che consente di definire meglio le esigenze poste al personale della centrale e le prestazioni che è tenuto a fornire e di ripartire in modo più preciso i compiti tra la centrale e gli uffici di cooperazione puntando su una sana decentralizzazione. La cooperazione con i Paesi dell'Est

europeo mira soprattutto a rafforzare al massimo le capacità dei collaboratori locali degli uffici di cooperazione.

8.1.2 Consequenze finanziarie

Dato che i processi economici, istituzionali e sociali per instaurare l'economia di mercato e il pluralismo nei Paesi dell'Est e nella CSI non si sono ancora conclusi, un aiuto svizzero a sostegno della transizione è ancora necessario. Per continuare la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI nei prossimi quattro anni domandiamo alle Camere federali di stanziare un credito quadro di 800 milioni di franchi. Il credito quadro comprende anche garanzie di credito il cui versamento, tuttavia, è effettuato soltanto in caso di danno.

Si tratta di un credito d'impegno della Confederazione aperto per un periodo di quattro anni. Deve essere iscritto nel budget del Programma di legislatura e confermato ogni anno dal Parlamento nell'ambito della sua pianificazione finanziaria.

L'importo di questo credito quadro IV per la cooperazione con i Paesi dell'Est è stato definito sulla base degli impegni assunti finora e in accordo con il piano finanziario della Confederazione per il periodo 2005-2008.

La ripartizione attuale delle risorse – una metà per gli strumenti della cooperazione tecnica e l'altra metà per l'aiuto finanziario – sarà mantenuta. Anche la ripartizione geografica approssimativa delle risorse (70% ca. per l'Europa del Sud-Est e 30% ca. per la CSI) non sarà modificata per la durata del nuovo credito.

8.2 Freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, il credito quadro proposto è soggetto al freno alle spese e deve essere quindi adottato dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

8.3 Consequenze per i Cantoni e i Comuni e ripercussioni sull'economia

L'applicazione del decreto federale proposto compete esclusivamente alla Confederazione e non genera alcun obbligo per i Cantoni e i Comuni. L'attuazione dei provvedimenti finanziati grazie al credito quadro non comporta nessun obbligo finanziario per i Cantoni e i Comuni.

La cooperazione con i Paesi dell'Est, invece, ha ricadute economiche positive per la Svizzera. Si suppone, infatti, che diverse centinaia di persone in Svizzera lavorino a tempo pieno o almeno parziale per garantirla. I dati ottenuti sulla cooperazione con i Paesi del Sud, secondo cui ogni franco investito nella cooperazione internazionale aumenta di 1,4-1,6 franchi il PIL della Svizzera, valgono anche per la cooperazione con i Paesi dell'Est. Infine, la cooperazione con l'Europa dell'Est e la CSI ha permesso di aumentare le esportazioni svizzere e di aprire nuovi sbocchi all'industria svizzera.

8.4 Rapporto con il diritto europeo

Le attività della cooperazione svizzera con i Paesi dell'Est non hanno alcun rapporto diretto con la legislazione europea né con le convenzioni o le raccomandazioni del Consiglio d'Europa o di altre organizzazioni europee. Tuttavia, dal punto di vista del contenuto esistono parallelismi tra la cooperazione con i Paesi dell'Est dell'UE e quella della Svizzera. La cooperazione dell'UE – nell'ambito dei programmi PHARE o SAPARD per esempio – mira chiaramente a preparare i Paesi del Sud-Est europeo candidati all'adesione a entrare nell'UE. Senza partecipare direttamente a quest'impegno, con il suo sostegno settoriale alla transizione la Svizzera contribuisce ugualmente all'integrazione politica poiché aiuta i Paesi partner (Bulgaria e Romania per esempio, ma anche i Paesi dei Balcani occidentali) a progredire sulla via verso l'adesione.

Il programma TACIS dell'UE supporta i Paesi della CSI nel loro processo di transizione economica, sociale e istituzionale. In questo caso, le attività dell'UE e la cooperazione svizzera perseguono esattamente gli stessi obiettivi.

8.5 Programma di legislatura

Il presente progetto è contenuto nel rapporto del 25 febbraio 2004⁷² sul programma di legislatura 2003–2007 come oggetto annunciato nelle direttive e figura anche tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2004.

8.6 Fondamenti giuridici e forma giuridica

Il credito quadro la cui adozione è proposta al Parlamento si fonda sull'articolo 8 del decreto federale di obbligatorietà generale del 24 marzo 1995⁷³ concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Considerato il suo carattere finanziario, il decreto riveste la forma di decreto federale semplice ai sensi dell'articolo 25 capoverso 2 della legge federale del 13 dicembre 2002⁷⁴ sul Parlamento (LParl) e come tale non è soggetto a referendum.

⁷² FF **2004** 1002

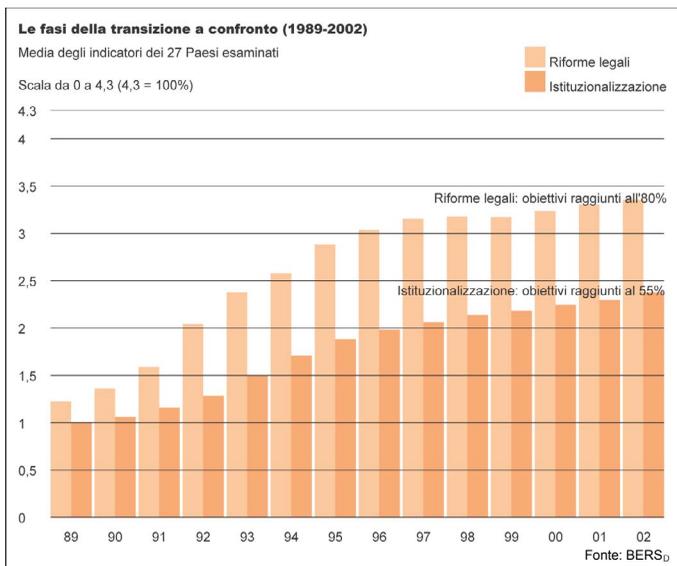
⁷³ RS **974.1**

⁷⁴ RS **171.10**

III. Allegato

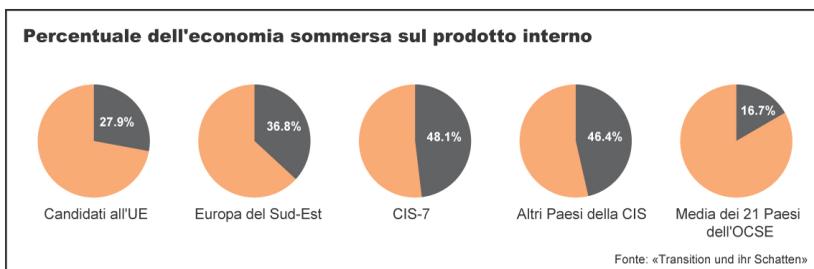
Appendice I: Analisi della transizione in breve (grafici)

Le fasi della transizione a confronto (1989-2002)



Dopo una prima fase di rapidi progressi nell'ambito delle riforme legislative, oggi è l'istituzionalizzazione della transizione a essere in primo piano.

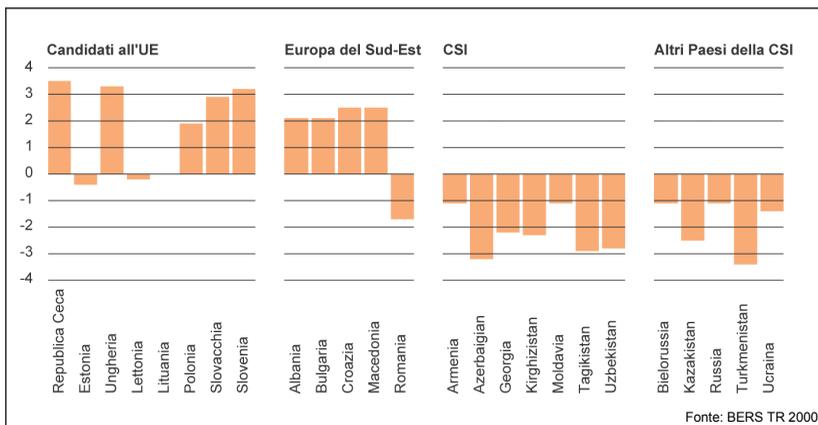
Percentuale dell'economia sommersa sul prodotto interno



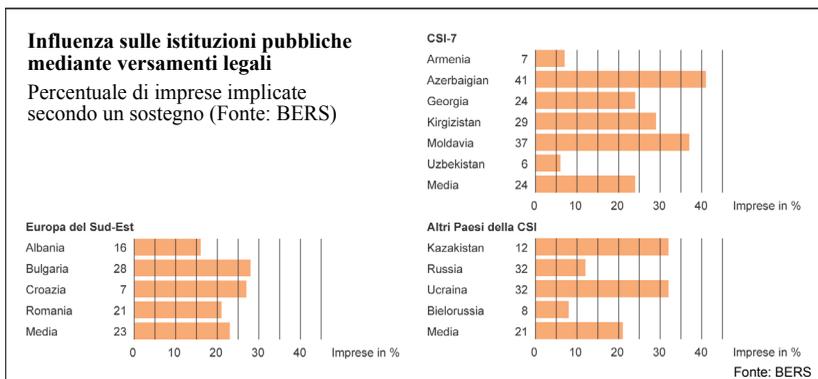
La percentuale dell'economia sommersa nei Paesi in transizione è il doppio rispetto a quella nei Paesi dell'OCSE.

Indice relativo alla situazione iniziale nel 1990

(Valori basati su sette criteri di valutazione: durata dell'economia pianificata, risorse, scambi commerciali con l'URSS, quadro generale, rispetto delle leggi di mercato, capacità di amministrazione, stadio di sviluppo economico).



Il dislivello nord-ovest/sud-est determinato dalle situazioni iniziali all'indomani della caduta del regime comunista: il potenziale economico maggiore si registra nell'Europa centrale, il minore nell'Asia centrale.

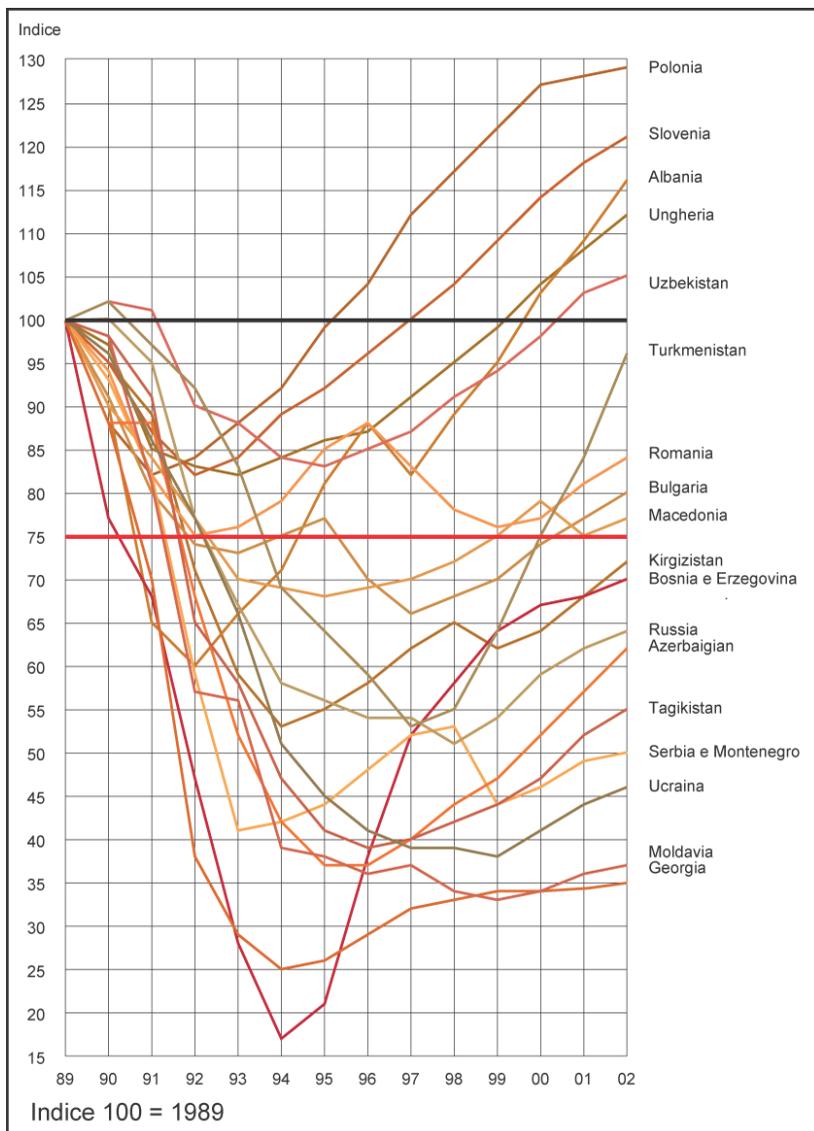


La corruzione è un fenomeno relativamente generalizzato e i Paesi più avanzati non fanno eccezione.

Appendice II: Indicatori economici

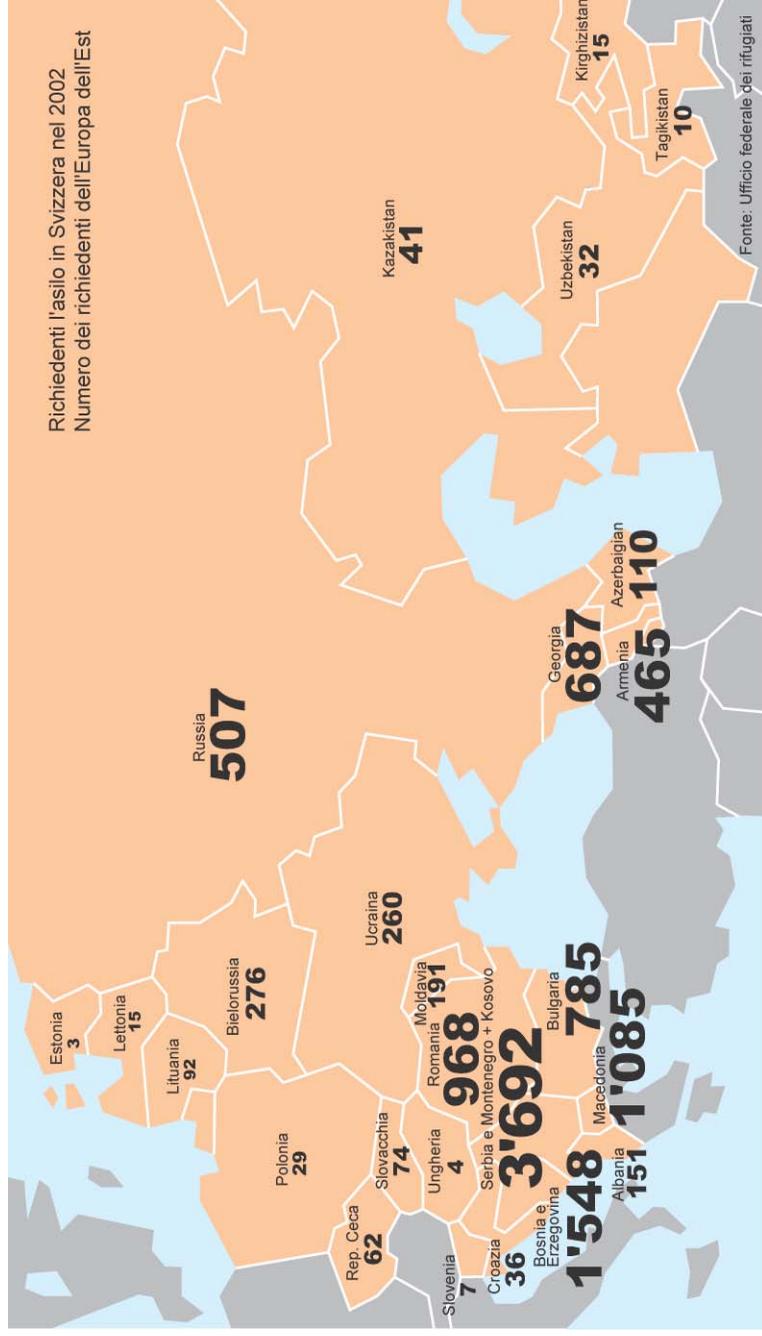
	Prodotto interno lordo (PIL) 2003		Inflazione 2003 (variazione rispetto all'anno precedente in %)	Investimenti esteri cumulati 1989-2002 (in milioni di USD)	Tasso di disoccupazione 2002 (in %)
	(variazione rispetto all'anno precedente in %)	(PIL stimato per il 2002 [1989 = 100%])			
Europa centrale e Stati baltici	3,3	113	119 846		
Croazia	4,2	87	2,4	6 296	14,8
Repubblica ceca	3,0	105	0,2	36 645	9,8
Estonia	4,5	93	1,4	2 503	10,3
Ungheria	3,0	112	4,7	22 534	5,8
Lettonia	6,5	77	3,3	3 040	12,0
Lituania	6,0	77	-0,8	3 540	13,8
Polonia	3,0	130	0,5	38 552	18,1
Slovacchia	3,8	109	8,5	9 636	18,8
Slovenia	2,3	118	6,1	3 396	5,9
Europa del Sud-Est	3,9	82	17 739		
Albania	6,0	121	3,5	936	15,8
Bosnia e Erzegovina	3,5	54	-	753	40,6
Bulgaria	4,5	80	2,0	4 390	16,8
Macedonia	3,0	76	1,5	935	31,9
Romania	4,2	87	14,5	9 008	8,2
Serbia e Montenegro	2,0	50	12,0	1 717	28,9
CSI	6,2	69	37 439		
Armenia	9,0	78	6,1	730	9,4
Azerbaigian	9,4	2,1	2,1	5 124	1,3
Bielorussia	4,0	93	29,0	1 789	3,0
Georgia	8,0	38	5,0	969	12,3
Kazakistan	9,0	86	6,1	13 568	9,3
Kirghizistan	5,2	70	2,4	407	17,4
Moldavia	5,5	39	10,0	849	7,4
Russia	6,2	71	13,9	6 949	8,6
Tagikistan	8,0	57	16,0	191	2,4
Turkmenistan	9,7	91	9,6	1 214	-
Ucraina	5,5	47	5,1	4 802	3,8
Uzbekistan	0,5	106	12,4	847	0,4

Evoluzione dell'indice PIL pro capite 1989-2002

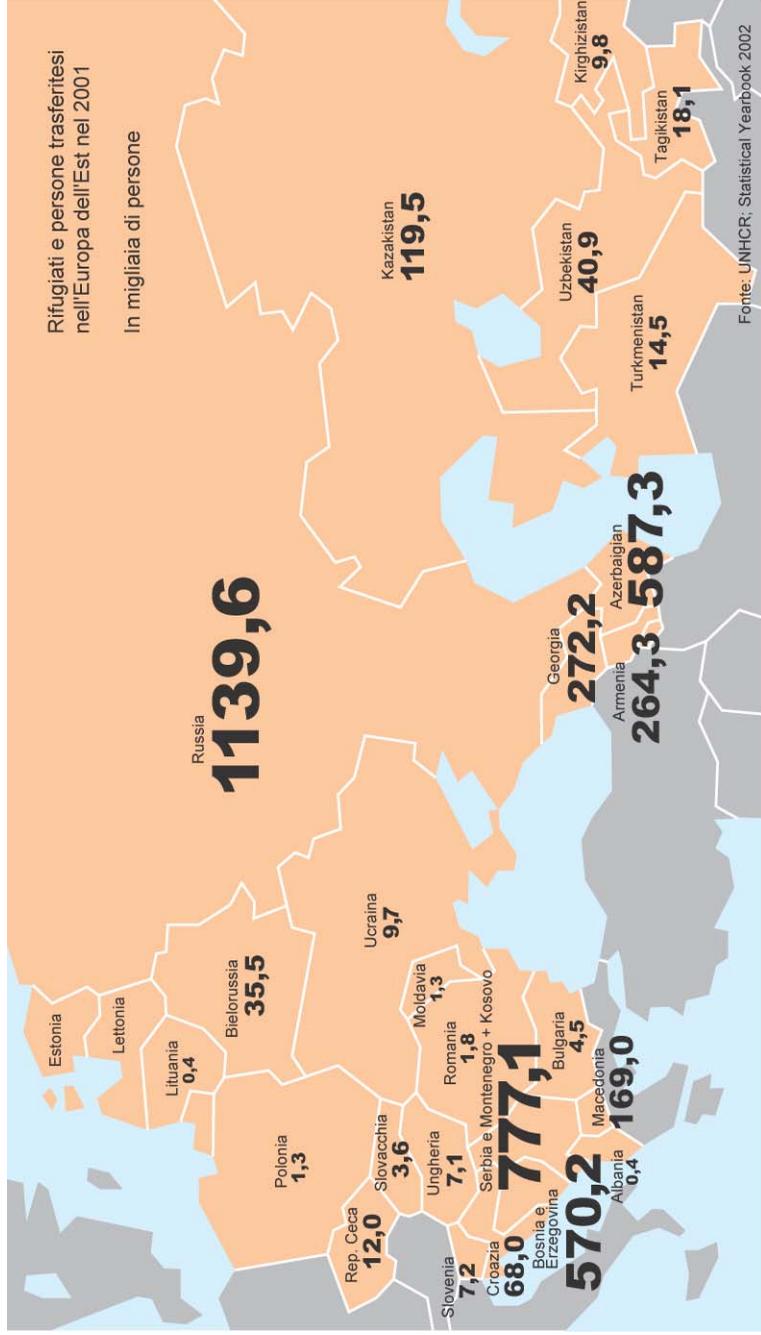


All'indomani della caduta del regime comunista l'economia dei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI non è ancora ritornata ai livelli che aveva prima della transizione.

Appendice III: Migrazione e asilo



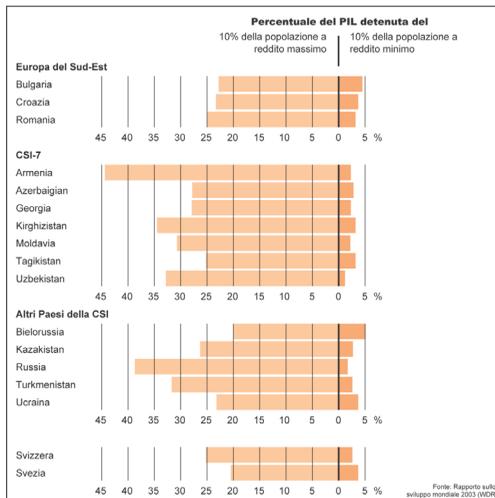
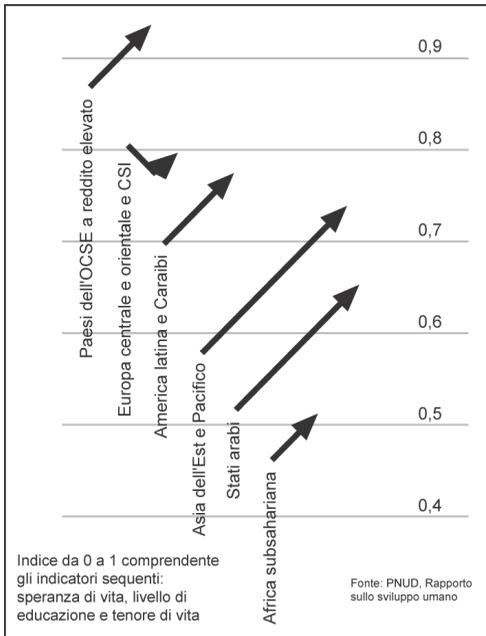
Il 40,22% di tutti i richiedenti l'asilo in Svizzera provengono dall'Europa dell'Est, i gruppi più consistenti da Paesi quali Serbia e Montenegro, Bosnia e Erzegovina e Macedonia.



Nell'Europa dell'Est la Russia è il Paese in cui confluiscono i maggiori flussi migratori. Molte persone fuggono da zone in conflitto per rifugiarsi in una regione o in un Paese vicino.

Appendice IV: Nuova povertà e sviluppo sociale

Evoluzione dell'indice di sviluppo umano (HDI) per regione, 1980–2000



Il 10% dei più ricchi della popolazione dei Paesi in transizione detiene tra il 25 e il 50% del PIL.

Valori HDI (0 > 1000) nell'Europa dell'Est	1990	2000
Europa del Sud Est		
Albania	0,702	0,733
Bosnia e Erzegovina	–	–
Bulgaria	0,786	0,779
Macedonia	–	0,772
Serbia e Montenegro	–	–
Romania	0,777	0,775
CSI		
Armenia	0,759	0,754
Azerbaigian	–	0,741
Georgia	–	0,748
Kirghizistan	–	0,712
Moldavia	0,759	0,701
Tagikistan	0,740	0,667
Uzbekistan	0,731	0,727
Russia	0,824	0,781
Ucraina	0,795	0,748

L'Europa dell'Est è la sola regione del mondo in cui l'indice di sviluppo umano ha registrato una regressione durante la fase di transizione.

Speranza di vita in anni	1990	1997	2000
Europa del Sud Est			
Albania	72.3	71.7	74.0
Bosnia e Erzegovina	–	73.1	73.3
Bulgaria	71.4	70.7	71.5
Macedonia	72.3	72.4	72.8
Serbia e Montenegro	–	72.1	72.5
Romania	69.7	69.0	68.9
CSI			
Armenia	71.7	73.7	73.6
Azerbaigian	70.8	70.9	71.7
Georgia	69.3	72.5	73.0
Kirghizistan	69.3	66.9	67.3
Moldavia	68.3	66.5	67.8
Tagikistan	69.3	68.4	68.8
Uzbekistan	69.2	69.2	69.7
Russia	68.9	66.7	65.3
Ucraina	70.1	67.3	68.1

Fonte: BERS TR/1999

Il degrado della situazione sociale ed economica si è ripercosso persino sulla speranza di vita; la tendenza rimane negativa soprattutto nella CSI.

Appendice V: Quadro degli scambi commerciali

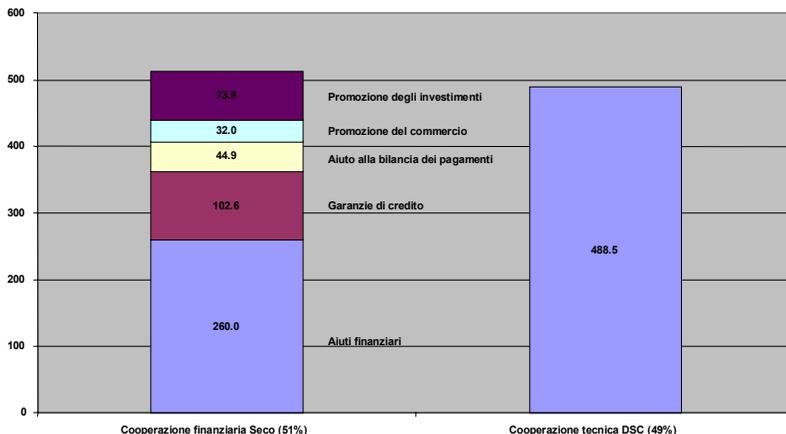
Il commercio estero della Svizzera con i Paesi dell'Est e della CSI dal 1989 al 2002 (in mio di fr.)

	1989			1992			1997			2002		
	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo
	Albania	6,6	3,5	3,1	6,1	1,7	4,4	4,5	0,9	3,6	21,7	0,5
Armenia	-	-	-	0,9	0,3	0,6	1,3	4,2	-2,9	13,9	1,4	12,5
Azerbaigian	-	-	-	5,2	0,2	5,0	1,8	0,7	1,1	24,3	0,5	23,8
Bielorussia	-	-	-	12,5	0,7	11,8	27,2	20,5	6,7	25,7	2,6	23,1
Bosnia e Erzegovina	-	-	-	3,8	5,5	-1,7	20,5	1,0	19,5	35,5	4,6	30,9
Bulgaria	249,4	24,0	225,4	98,4	18,5	79,9	95,2	21,3	73,9	152,8	68,8	84,0
Estonia	-	-	-	2,9	1,0	1,9	21,2	13,3	7,9	36,9	35,3	1,6
Georgia	-	-	-	0,3	0,0	0,3	6,5	1,5	5,0	5,1	0,2	4,9
Kazakistan	-	-	-	4,1	7,6	-3,5	26,5	4,7	21,8	76,7	58,7	18,0
Kirghizistan	-	-	-	0,1	8,2	-8,1	1,7	0,2	1,5	2,8	0,1	2,7
Croazia	-	-	-	46,3	33,9	12,4	175,5	32,9	142,6	201,9	42,1	159,8
Lettonia	-	-	-	2,5	1,8	0,7	25,3	3,4	21,9	101,3	11,0	90,3
Lituania	-	-	-	7,9	0,9	7,0	55,4	6,9	48,5	75,2	24,9	50,3
Macedonia	-	-	-	37,7	4,5	33,2	95,6	4,4	91,2	36,7	10,5	26,2
Moldavia	-	-	-	2,4	0,1	2,3	17,1	0,7	16,4	7,7	1,4	6,3
Polonia	334,1	118,3	215,8	416,2	99,3	316,9	837,7	185,8	651,9	1140,7	471,7	669,0
Romania	31,7	40,8	-9,1	84,7	17,5	67,2	164,1	48,7	115,4	244,3	106,9	137,4
Russia	-	-	-	267,1	337,0	-69,9	592,8	1066,6	882,2	1527,1	1527,1	-
Serbia e Montenegro	-	-	-	16,3	5,7	10,6	110,7	18,0	92,7	151,0	17,3	133,7
Slovacchia	-	-	-	108,0	79,1	28,9	212,6	126,0	86,6	260,4	279,3	-18,9
Slovenia	-	-	-	01,	0,6	-0,5	209,8	103,4	106,4	261,5	184,3	77,2
Tagikistan	-	-	-	-	-	-	1,0	1,0	0,0	1,5	0,1	1,4
Repubblica ceca	-	-	-	-	-	-	616,1	332,7	283,4	945,3	842,2	103,1
Turkmenistan	-	-	-	0,0	0,3	-0,3	4,2	0,4	3,8	3,4	0,4	3,0
Ucraina	385,4	248,4	137,0	86,3	10,5	75,8	109,4	32,7	76,7	174,7	32,7	142,0
Ungheria	-	-	-	373,7	214,1	159,6	453,7	334,8	118,9	716,0	644,1	71,9
Uzbekistan	-	-	-	5,4	8,3	-2,9	23,4	5,7	17,7	36,7	3,0	33,7

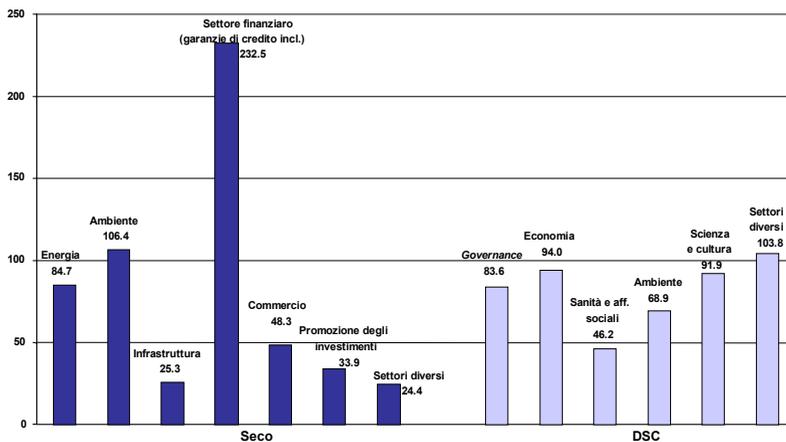
Fonte: Amministrazione federale delle dogane

Appendice VI: Impiego delle risorse del credito quadro III (1999–2003)

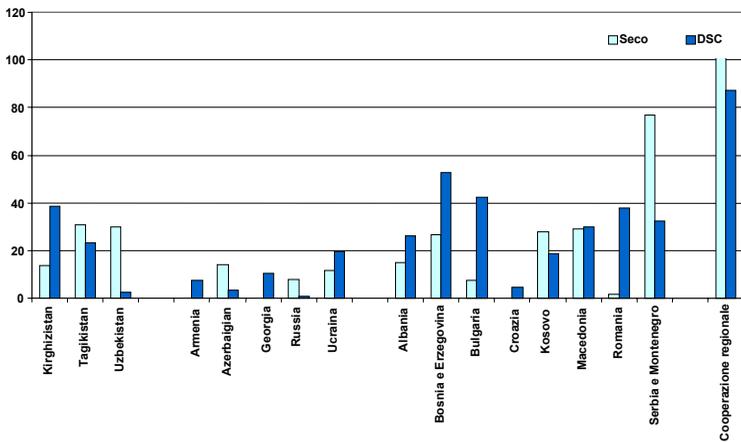
Impegni/versamenti del Seco e della DSC per strumento (in mio. di CHF) al 31.10.2003



Impegni/versamenti del Seco e della DSC per settore (in mio. CHF) al 31.10.2003

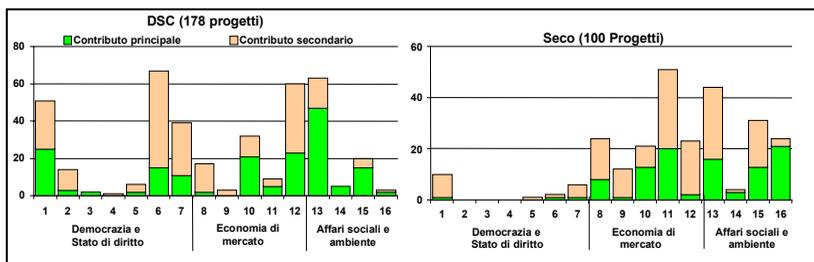


Impegni/versamenti del Seco e della DSC per Paese (in mio. di CHF) al 31.10.2003



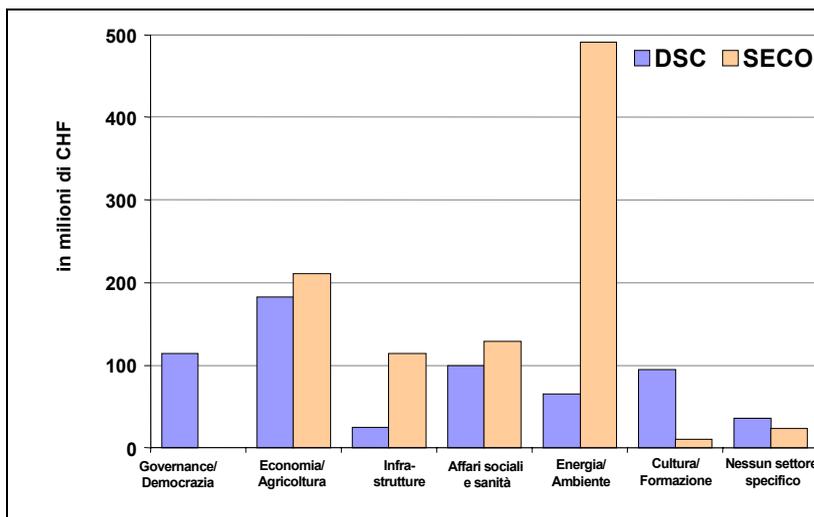
Appendice VII: Retrospectiva, bilancio della cooperazione con i Paesi dell'Est 1990–2002

Orientamento dei progetti in corso (2002) secondo gli obiettivi definiti nei fondamenti giuridici



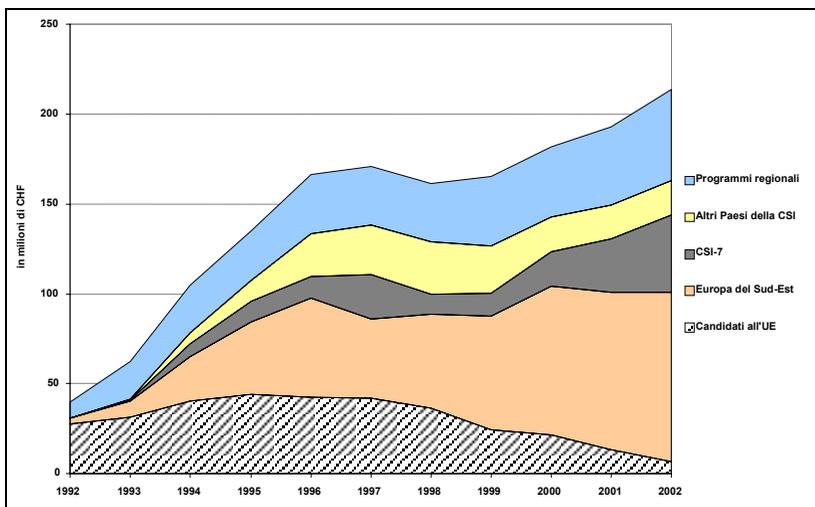
Gli obiettivi sono definiti nel decreto federale del 1995 (RS 974.1). Da un rilevamento empirico risulta che i programmi sono stati effettivamente orientati su questi obiettivi superiori (con contributi principali o secondari); il Seco si è concentrato principalmente sull'economia e l'ambiente, mentre la DSC sulla *governance*, le opere sociali e l'economia.

Versamenti settoriali cumulati del Seco e impegni della DSC dal 1999 al 2002 (dal 1997 soltanto la DSC conduce ancora progetti nel settore della sanità)



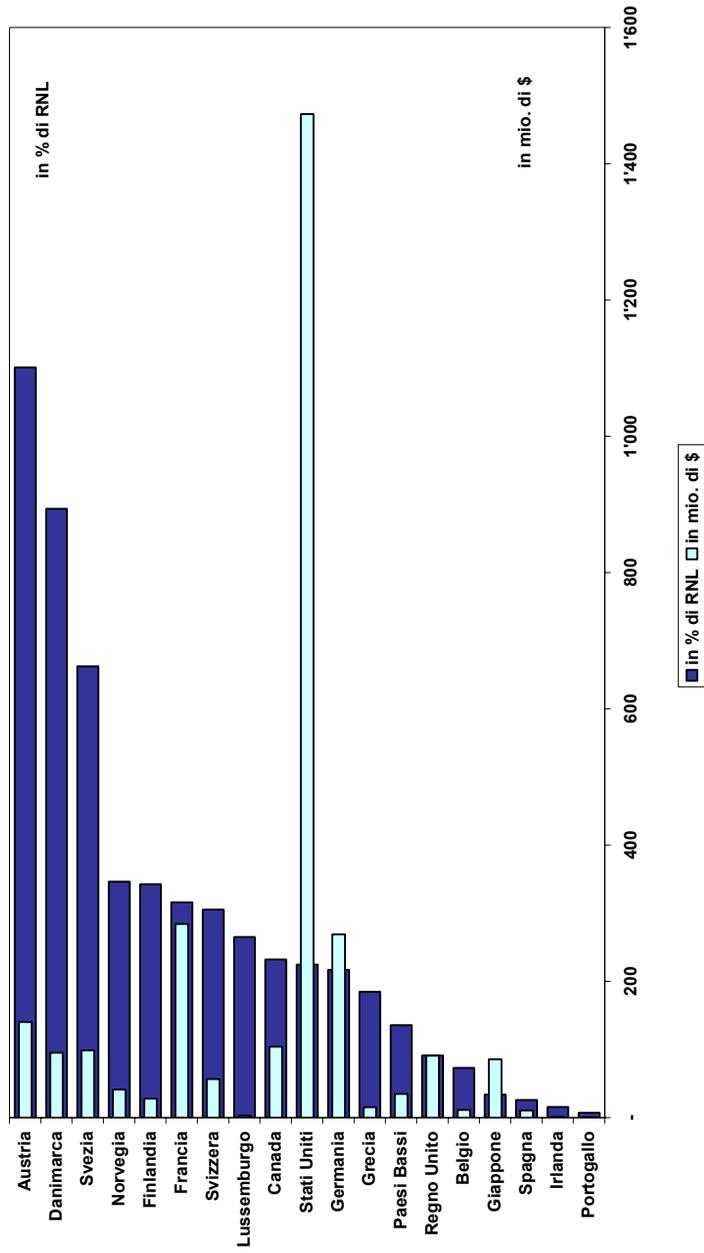
La ripartizione delle competenze tra il Seco e la DSC è relativamente chiara. Il Seco è attivo negli ambiti dell'energia, dell'infrastruttura e dell'economia, mentre nel settore della *governance* soltanto la DSC conduce progetti.

Evoluzione delle priorità geografiche della cooperazione con i Paesi dell'Est (Seco e DSC) dal 1992 al 2002



Le priorità regionali hanno potuto essere adattate in modo dinamico ai problemi e ai bisogni dei Paesi dell'Europa dell'Est (disimpegno graduale dall'Europa centrale, intensificazione della cooperazione con i Balcani occidentali e riorientamento in seno alla CSI).

Appendice VIII: La cooperazione svizzera nel confronto internazionale



RNL = reddito nazionale lordo