

# Strategia di cooperazione internazionale 2021–2024



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



# Prefazione

Con la sua cooperazione internazionale (CI) la Svizzera contribuisce a ridurre la povertà e a promuovere uno sviluppo sostenibile nei Paesi in via di sviluppo. La CI poggia su tre pilastri ancorati nel DFAE e nel DEFR: l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo e la promozione della pace e della sicurezza umana. È un investimento per la libertà, la sicurezza e la prosperità, tanto in Svizzera quanto nel mondo. La CI contribuisce a realizzare la strategia di politica estera 2020–2023 del Consiglio federale<sup>1</sup>.

La presente strategia di cooperazione internazionale 2021–2024<sup>2</sup> intende essere più mirata e ancora più efficace di quelle passate: identifica esplicitamente tre criteri per il suo orientamento strategico, focalizza geograficamente la cooperazione bilaterale allo sviluppo e definisce quattro focus tematici.

I tre criteri sono: i bisogni delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo, gli interessi della Svizzera a lungo termine e il valore aggiunto della nostra CI nel confronto internazionale con altri attori. Sulla base di questi criteri, abbiamo individuato quattro regioni prioritarie che consentono di concentrare geograficamente la cooperazione bilaterale del DFAE su 35 Paesi, rendendola così più efficace. Il DEFR continuerà a focalizzare le proprie competenze in materia di sviluppo economico su 13 Paesi.



Ignazio Cassis, Consigliere federale,  
Capo del Dipartimento federale degli affari esteri

I quattro focus tematici sono: a) creazione di impieghi dignitosi in loco, b) mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ai loro effetti, c) riduzione delle cause della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato e d) promozione dello Stato di diritto e del buongoverno. In futuro andrà anche sfruttato al meglio il potenziale del settore privato e della digitalizzazione, e si dovrà lavorare per garantire un sistema multilaterale forte.

Con un impegno finanziario proposto di oltre 11 miliardi di franchi su quattro anni, le cittadine e i cittadini del nostro Paese danno prova di solidarietà di fronte a sfide globali come i cambiamenti climatici, i conflitti armati e la povertà. Sono fenomeni complessi che richiedono una cooperazione e una mobilitazione internazionali nell'ambito dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per uno sviluppo sostenibile.

La strategia CI 2021–2024 è stata adottata dal Consiglio federale il 19 febbraio 2020, dopo essere stata sottoposta – per la prima volta – a una procedura di consultazione. L'ampia partecipazione alla consultazione testimonia del grande interesse per la CI e contribuisce a integrare più saldamente questo dibattito nella vita politica svizzera.

Questo opuscolo è un estratto del messaggio trasmesso al Parlamento in cui il Consiglio federale spiega la sua strategia e propone lo stanziamento di cinque crediti quadro. Siamo lieti di presentarvelo. Auspichiamo possa far conoscere a quante più persone possibile questo importante investimento della Svizzera. Buona lettura!



Guy Parmelin, Consigliere federale,  
Capo del Dipartimento federale dell'economia, della  
formazione e della ricerca

1 Strategia di politica estera 2020–2023 del Consiglio federale; [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch)  
> Pubblicazioni > Tutte le pubblicazioni > Ricerca «2020–2023»

2 Messaggio concernente la strategia di cooperazione internazionale 2021–2024  
(Strategia CI 2021–2024), FF 2020 2313

# Indice

---

<b>Prefazione</b>	<b>3</b>
<hr/>	
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>5</b>
1.1 La CI à nell'interesse della Svizzera	5
1.2 Retrospectiva e bilancio: 70 anni di aiuto pubblico allo sviluppo	5
1.3 Bilancio del periodo 2017–2020	10
1.4 La CI statale resta indispensabile	12
<hr/>	
<b>2 Procedura di consultazione</b>	<b>13</b>
2.1 Testo sottoposto a consultazione	13
2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione	13
2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	14
<hr/>	
<b>3 Contenuto della strategia</b>	<b>15</b>
3.1 Proposta del Consiglio federale	15
3.2 Coerenza delle politiche	15
3.3 Obiettivi della CI 2021–2024	15
3.4 Adeguamenti rispetto al periodo 2017–2020	17
<hr/>	
<b>4 Attuazione</b>	<b>23</b>
4.1 Strumenti	23
4.2 Tre unità di attuazione	31
4.3 Cooperazione con altri attori	33
4.4 Finanze	34
4.5 Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)	36
4.6 Durata	37
<hr/>	
<b>Abbreviazioni</b>	<b>38</b>
<hr/>	
<b>Glossario</b>	<b>39</b>
<hr/>	
<b>Allegati</b>	<b>41</b>

# 1 Situazione iniziale

## 1.1 La CI à nell'interesse della Svizzera

L'articolo 2 della Costituzione federale (Cost.)<sup>3</sup> definisce gli obiettivi della Confederazione e i suoi valori fondamentali, che si applicano a tutte le politiche settoriali. La cooperazione internazionale (CI) della Svizzera si fonda sull'articolo 54 capoverso 2 Cost. (Affari esteri) e contribuisce in parte alla realizzazione della politica economica esterna (art. 101 Cost.).

Nelle sue relazioni estere, la Confederazione «si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese; contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita» (art. 54 cpv. 2 Cost.). Il suo operato si ispira alla sua tradizione umanitaria e ai valori di responsabilità, pari opportunità e apertura al mondo.

La CI esprime la solidarietà, principio questo cui s'improntano fra l'altro le relazioni della Svizzera con la comunità internazionale, e corrisponde all'interdipendenza a livello mondiale. Essa poggia sul mutuo rispetto dei diritti e degli interessi dei partecipanti (cfr. art. 2 della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali<sup>4</sup>, di seguito legge CaS-AU). Gli obiettivi della CI (n. 3.3) sono in linea con gli interessi della Confederazione, anche nell'ottica dei suoi impegni in materia di sviluppo sostenibile, sottolineati dalla sua adesione all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (n. 3.2).

### Un investimento in favore della prosperità, della sicurezza e dell'indipendenza della Svizzera

La Svizzera è considerata un attore internazionale impegnato, imparziale, innovatore, responsabile e solidale, con una forte tradizione in termini di democrazia, impegno umanitario e buoni uffici<sup>5</sup>. Con la sua economia aperta e fortemente globalizzata, dipende da un ordine internazionale stabile, basato sul diritto. Le sfide in materia di sicurezza, ambiente o salute esigono una risposta concertata, che va oltre i limiti

dell'azione di un solo Paese. È nell'interesse della Svizzera influenzare le politiche internazionali. La CI promuove la pace e la sicurezza e crea prospettive per le popolazioni locali.

Contribuendo all'incremento dei redditi e al consolidamento di condizioni quadro favorevoli nei Paesi in sviluppo, la CI contribuisce anche alla creazione di nuovi mercati per la Svizzera. La CI apre nuove porte alla Svizzera, rafforza la sua credibilità e aumenta la sua influenza in seno agli organi multilaterali. Nel contempo rafforza l'attrattiva della Ginevra internazionale, che rappresenta l'uno per cento circa del prodotto interno lordo (PIL) svizzero<sup>6</sup>. La CI rafforza inoltre l'immagine della Svizzera all'estero (*soft power*).

## 1.2 Retrospettiva e bilancio: 70 anni di aiuto pubblico allo sviluppo

### 1.2.1 Retrospettiva

#### L'aiuto allo sviluppo come strumento di politica estera del dopoguerra

Il discorso d'investitura di Harry Truman del 1949 è generalmente considerato la data di nascita dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Il presidente americano riteneva che gli Stati Uniti dovessero fornire sostegno finanziario e tecnico ai Paesi poveri per aiutarli a combattere la povertà con i loro mezzi. Questa dichiarazione d'intenti, seppur diversa dai metodi del colonialismo che avevano prevalso fino ad allora, si basava su interessi di politica estera: mirava a contrastare l'ascesa del comunismo nei Paesi in sviluppo, proprio come il Piano Marshall, adottato poco tempo prima dagli Stati Uniti per aiutare a ricostruire un'Europa devastata dalla guerra (1948–1952).

Nei primi anni questi aiuti furono destinati principalmente allo sviluppo di infrastrutture. Si partiva dal presupposto che i Paesi in sviluppo non disponessero semplicemente di finanziamenti. Ma questo approccio si rivelò troppo semplicistico: successivi dati macroeconomici hanno dimostrato infatti che

3 RS 101

4 RS 974.0

5 [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Politica estera > Pace e diritti dell'uomo > Politica di pace > Buoni uffici

6 [www.dfae.admin.ch/mission-geneve](http://www.dfae.admin.ch/mission-geneve) > Genève internationale > La Genève internationale en faits et chiffres

gli investimenti nelle infrastrutture non sono sufficienti a stimolare da soli una crescita economica duratura<sup>7</sup>.

La Svizzera, oltre ai programmi umanitari attuati, in particolare, a favore dei profughi di guerra dal 1944, partecipò sin dall'inizio all'aiuto pubblico allo sviluppo fornendo assistenza tecnica. Nel 1947 il Consigliere federale Max Petitpierre proclamò che la neutralità e la solidarietà erano i pilastri della politica estera della Svizzera. Con questo impegno solidale il Paese intendeva placare le critiche che aveva suscitato tra gli alleati per la sua mancata partecipazione alla Seconda guerra mondiale. L'assistenza tecnica fornita nel dopoguerra comprendeva progetti bilaterali volti a mettere in campo la sua competenza, soprattutto nei Paesi in sviluppo con una topografia simile a quella svizzera, appoggiandosi sulla presenza di organizzazioni non governative (ONG) svizzere. Seguendo questa logica, in Ruanda vennero introdotte alcune varietà di mucche svizzere e in Nepal furono costruiti ponti sospesi in uso ancora oggi. Ma i macchinari e le infrastrutture non erano sufficienti a stimolare lo sviluppo. Gli investimenti in progetti che coprivano vari settori, secondo il cosiddetto «sviluppo rurale integrato», furono quindi integrati dall'invio di esperti svizzeri.

Benché ne sia membro solo dal 2002, nel 1951 la Svizzera versò un contributo di un milione di franchi al primo programma di assistenza tecnica dell'ONU e avviò la sua partecipazione a varie organizzazioni delle Nazioni Unite. La decolonizzazione degli anni 1960 comportò un'intensificazione degli aiuti. Nel 1971 il Parlamento approvò un primo credito di aiuto finanziario di 400 milioni di franchi<sup>8</sup>. Circa la metà dell'importo stanziato era destinata alla partecipazione della Svizzera alle banche regionali di sviluppo e all'Associazione internazionale per lo sviluppo della Banca Mondiale. Nel 1976 fu adottata la legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali che, grazie alla sua formulazione ampia, ha richiesto negli anni solo adeguamenti di minore entità ed è tuttora in vigore. È in virtù di questa legge che il Parlamento approva crediti quadro pluriennali, che consentono impegni a lungo termine.

## Dopo la caduta del muro

In seguito al crollo dell'Unione Sovietica e alle guerre nell'ex Jugoslavia, la Svizzera si è adoperata per rispondere ai bisogni urgenti delle popolazioni dei Paesi dell'ex blocco orientale e sostenere questi Stati nella loro transizione verso la democrazia e l'economia di mercato<sup>9</sup>. Nel contesto dell'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (Banca Mondiale e Fondo monetario internazionale) nel 1992, a seguito di una

votazione popolare, una parte di questo aiuto ha permesso di creare un gruppo di voto diretto dalla Svizzera<sup>10</sup>.

Negli anni Novanta la coerenza delle politiche per lo sviluppo, delle condizioni quadro e del buongoverno nei Paesi in sviluppo ha acquisito un'importanza crescente<sup>11</sup>. Questa coerenza è vista come un approccio importante per ridurre le contraddizioni tra gli obiettivi della politica di sviluppo e quelli di altre politiche, specialmente quelle finanziarie, fiscali, commerciali (in particolare agricole) o ambientali. Una grande sfida odierna consiste proprio nel riuscire a risolvere questi conflitti tra obiettivi in modo ragionevole, tenendo conto degli interessi dei Paesi in sviluppo. Uno studio americano stima che, tra il 1970 e il 2015, la fuga illecita di capitali dai trenta Paesi africani esaminati (che rappresentano il 92 % del PIL del continente) abbia raggiunto i 1400 miliardi di dollari statunitensi (USD), un importo che supera del 40 per cento l'aiuto pubblico allo sviluppo versato a loro favore nello stesso periodo<sup>12</sup>.

Il genocidio del 1994 in Ruanda, uno dei suoi Paesi prioritari, è stato uno shock e un segnale di allarme per la cooperazione allo sviluppo della Svizzera. Fino ad allora la cooperazione allo sviluppo era spesso stata vista come un compito tecnico, nel quale un'assistenza fornita da ingegneri o medici era indipendente da questioni politiche. Da quel momento l'analisi del contesto politico è diventata un elemento centrale nella pianificazione di un programma.

Le istituzioni deboli, che spesso favoriscono unicamente una piccola élite o un gruppo etnico, rappresentano di per sé un serio ostacolo allo sviluppo e rischiano anche di compromettere l'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo<sup>13</sup>. Ecco perché i progetti di sviluppo mirano a promuovere un coinvolgimento crescente della popolazione nei processi decisionali in ambito politico, nei servizi pubblici e nell'economia. Nel lungo periodo il pluralismo, ovvero un'ampia partecipazione dei cittadini alla vita economica e politica, è essenziale per la coesione nazionale, allo scopo di dispiegare il potenziale di sviluppo.

I nuovi donatori come la Cina o gli Stati del Golfo contribuiscono ad aumentare i fondi per lo sviluppo, ma partecipano raramente agli sforzi di coordinamento dei donatori e a quelli tesi a garantire il buongoverno. Questo approccio non facilita il dialogo politico né agevola l'influenza che altri donatori, come la Svizzera, possono esercitare in materia di democratizzazione e promozione dello Stato di diritto. I prestiti talvolta poco trasparenti di nuovi donatori possono favorire il sovraindebitamento. I nuovi donatori propongono spesso approcci alternativi di cooperazione, per esempio la cooperazione

7 William Easterly, *The Elusive Quest for Growth*, 2002, pag. 28 segg.

8 FF 1971 I 163

9 Sulla base del decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (FF 1995 II 343) e, dal 2006, della legge federale del 30 settembre 2016 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1). Questa legge ha effetto fino al 31 dicembre 2024. La cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale che avranno ancora bisogno di aiuto a partire dal 2025 potrebbe essere disciplinata dalla legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

10 Da allora la Svizzera dirige un gruppo di voto costituito da Azerbaijan, Kazakistan, Kirghizistan, Polonia, Serbia, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan in seno ai Consigli di amministrazione delle istituzioni di Bretton Woods.

11 Rapporto del Consiglio federale del 7 marzo 1994 sulle relazioni Nord-Sud della Svizzera negli anni Novanta (Linee direttrici Nord-Sud), FF 1994 II 1099, 1105, 1111 e 1112.

12 Léonce Ndikumana e James Boyce, *Capital Flight from Africa – Updated Methodology and New Estimates*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts-Amherst, 2018, disponibile su: [www.peri.umass.edu](http://www.peri.umass.edu) > Publications > Search > *Capital Flight From Africa: Updated Methodology and New Estimates*.

13 Daron Acemoglu e James Robinson, *Why Nations Fail*, 2012.

Sud-Sud e la Nuova via della seta (*Belt and Road Initiative*) della Cina. Queste soluzioni tengono ancora poco conto dei valori e dei principi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), ma la collaborazione con questi donatori offre opportunità di crescita e miglioramento.

In questi ultimi anni la lotta alle cause profonde degli sfollamenti forzati e della migrazione irregolare è diventata un elemento centrale dei dibattiti sulle politiche di sviluppo, in particolare per le relazioni tra Europa e Africa. A causa di conflitti armati e persecuzioni, più di 70 milioni di persone sono state costrette a fuggire: 41 milioni all'interno dei propri Paesi, 26 milioni come profughi e 3,5 milioni come richiedenti l'asilo in attesa di vedersi riconosciuto uno statuto<sup>14</sup>. Circa l'85 per cento di queste persone vive in Paesi in sviluppo. Altri fattori, quali la crescita demografica, le disuguaglianze sociali, la povertà, le catastrofi naturali, i danni causati all'ambiente, la gestione non sostenibile delle risorse naturali o gli effetti dei cambiamenti climatici, aumentano le pressioni migratorie.

Nel 2015 gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno adottato all'unanimità l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. Con i suoi 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS)<sup>15</sup> e la promessa di non lasciare indietro nessuno, l'Agenda 2030 definisce un quadro comune che riunisce le dimensioni economiche, sociali e ambientali dello sviluppo e si rivolge sia ai Paesi in sviluppo sia a quelli sviluppati. Per finanziare l'attuazione dell'Agenda 2030, il Piano d'azione di Addis Abeba prevede una maggiore mobilitazione di risorse nazionali e di risorse finanziarie private, l'uso mirato dell'aiuto pubblico allo sviluppo e una maggiore coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

La storia dell'aiuto pubblico allo sviluppo dimostra che non esiste una formula magica. Ma gli esempi di Paesi che hanno compiuto forti progressi economici evidenziano alcune caratteristiche comuni: diritti di proprietà minimi garantiti, una politica monetaria solida (nessuna iperinflazione), uno Stato solvibile e condizioni quadro che forniscono incentivi alla produttività<sup>16</sup>. Paesi ad alto reddito come la Svizzera possono sostenere questi processi con la loro competenza, le loro risorse finanziarie, i loro programmi innovativi e il dialogo politico.

## 1.2.2 Bilancio dell'aiuto pubblico allo sviluppo

Numerosi studi scientifici sottoposti a revisione paritaria (*peer review*) dimostrano l'effetto considerevole che i programmi di sviluppo possono avere sul tenore di vita, il benessere e la produttività<sup>17</sup>, il buongoverno<sup>18</sup> o l'accessibilità e la qualità

dell'istruzione<sup>19</sup> e dei servizi sanitari. Una flessione del 40 per cento dell'incidenza della malaria, per esempio, è stata possibile principalmente grazie alla distribuzione gratuita di zanzariere impregnate di insetticida<sup>20</sup>.

Anche se la crescita economica è una condizione importante per lo sviluppo, alcuni autori hanno messo in discussione l'effetto degli aiuti sulla crescita e sull'aumento dei redditi nei Paesi in sviluppo, soprattutto in Africa<sup>21</sup>. L'economista Angus Deaton per esempio, che ha evidenziato i progressi realizzati dall'umanità nella lotta alla povertà e ai problemi di salute, ritiene che gli aiuti possano minare il contratto sociale tra uno Stato e i suoi cittadini. La sua critica mostra come sia importante sostenere lo Stato di diritto democratico, la partecipazione politica e la società civile, per consentire ai cittadini dei Paesi in sviluppo di far valere i loro diritti e contribuire alla realizzazione del contratto sociale<sup>22</sup>. Una critica così fondamentale non è rivolta a programmi specifici, ma all'aiuto pubblico allo sviluppo di tutti i donatori nel suo complesso. È molto più difficile misurare l'efficacia o l'effetto globale dell'aiuto pubblico allo sviluppo sulla crescita economica o sulla riduzione della povertà a lungo termine per i motivi esposti qui di seguito.

In primo luogo, l'aiuto pubblico allo sviluppo comprende diversi strumenti (cooperazione allo sviluppo, aiuto umanitario, promozione della pace, programmi ambientali ecc.), attuati in modo diverso dai Paesi donatori in contesti politici variegati. È chiaro che certi tipi di aiuto non mirano alla crescita economica, ma possono perseguire fini geopolitici o securitari. L'aiuto versato dalle grandi potenze occidentali allo Zaire durante la Guerra fredda, per esempio, mirava innanzitutto a impedire che Mobutu Sese Seko si lasciasse tentare ad aderire al blocco orientale. Non sorprende affatto che l'appoggio diretto a un regime autocratico non abbia condotto a una crescita economica. È tuttavia stato raggiunto l'obiettivo geopolitico. Più in generale, gli studiosi dimostrano che l'aiuto pubblico allo sviluppo versato ai membri non permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU è meno efficace di quello accordato ad altri Paesi in sviluppo, perché più subordinato a obiettivi geopolitici<sup>23</sup>. Per quanto concerne l'aiuto umanitario, esso non deve essere valutato in funzione del suo contributo alla crescita economica, dato che il suo obiettivo è salvare vite e alleviare sofferenze. La stessa logica si applica alla promozione della pace o ad alcuni programmi di sviluppo finalizzati alla tutela ambientale.

In secondo luogo, la definizione di aiuto pubblico allo sviluppo è molto ampia e va ben oltre la CI. Dal 1969 l'OCSE definisce le spese pubbliche che possono essere contabilizzate come

14 ACNUR, 2019, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) > En bref > Aperçu statistique

15 L'elenco di questi obiettivi è disponibile su [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Agenda 2030 > 17 obiettivi di sviluppo sostenibile

16 Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, 2007, pag. 21.

17 P. es. Sarah Baird, Joan Hamory Hicks, Michael Kremer ed Edward Miguel, «*Worms at Work: Long-Run Impacts of a Child Health Investment*», *The Quarterly Journal of Economics*, 2016, pag. 1637–1680.

18 P. es. Benjamin Olken, *Combating Corruption in Community Development in Indonesia*, *Journal of Political Economy* 115, no. 2 (April 2007), pag. 200–249

19 Banca Mondiale, *LEARNING to Realize Education's Promise. World Development Report 2018*, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

20 S. Bhatt, D.J. Weiss, E. Cameron et al., «*The effect of malaria control on Plasmodium falciparum in Africa between 2000 and 2015*», *Nature*, 526, 2015, pag. 207–211.

21 In particolare Easterly, *The White Man's Burden*, 2006; Dambisa Moyo, *Dead Aid*, 2009.

22 Angus Deaton, *The Great Escape*, 2013.

23 Axel Dreher, Vera Eichenauer e Kai Gehring, «*Geopolitics, Aid, and Growth: The Impact of UN Security Council Membership on the Effectiveness of Aid*», *The World Bank Economic Review*, 2018, vol. 32, n. 2, pag. 268–286.

aiuto pubblico allo sviluppo (APS). L'APS serve a misurare l'impegno dei Paesi donatori e a paragonare i vari impegni nazionali. I criteri in base ai quali una spesa rientra nell'APS vengono aggiornati regolarmente dai Paesi membri dell'OCSE e non coprono unicamente la CI. In particolare, dal 1992 è possibile imputare all'APS determinate spese sostenute per i profughi nei Paesi donatori. Sono oggetto di discussione anche le spese legate alla sicurezza e alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

In terzo luogo, benché un numero elevato di Paesi beneficiari registri una crescita economica promettente, non esiste una metodologia incontestata per determinare chiaramente quale percentuale di tale crescita sia attribuibile all'aiuto pubblico allo sviluppo. Inoltre gli effetti di certi tipi di aiuto pubblico allo sviluppo possono manifestarsi oltre un decennio dopo il loro versamento, il che rende ancora più difficile identificarli<sup>24</sup>.

Tenuto conto di queste difficoltà di misurazione, gli studi recenti parlano, a seconda del metodo applicato, di un effetto neutro, leggermente positivo o chiaramente positivo, dell'aiuto pubblico allo sviluppo sulla crescita economica nei Paesi beneficiari<sup>25</sup>.

### 1.2.3 Prospettive e sfide future

#### L'importanza di un ordine internazionale stabile

Gli sconvolgimenti geopolitici degli ultimi anni rafforzano la tendenza all'instaurazione di un mondo multipolare con uno spostamento del potere economico e politico da ovest verso est, dovuto all'ascesa economica di vari Paesi asiatici. Gli Stati che privilegiano soluzioni negoziate sul piano bilaterale o un crescente protezionismo mettono sotto pressione il quadro normativo internazionale e il multilateralismo. La democratizzazione, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani sono spesso messi in discussione. Nel contempo si assiste a un rafforzamento delle istituzioni multilaterali regionali, all'assunzione di un ruolo crescente da parte di entità locali, quali le città, e alla nascita di nuovi movimenti di cittadini. La Svizzera non è né una grande potenza né membro di una forte alleanza e non può pertanto prescindere dall'esistenza di mercati aperti e da un ordine internazionale fondato sul diritto e la cooperazione.

## Progressi economici e sociali

Negli ultimi decenni l'umanità ha realizzato progressi misurabili senza precedenti in termini di prosperità, salute, sicurezza e qualità di vita. Tra il 1970 e il 2015 la percentuale della popolazione mondiale che vive in una democrazia è passata dal 33 per cento a oltre il 55 per cento. Nello stesso arco di tempo la percentuale delle persone sottonutrite è scesa dal 28 per cento a circa l'11 per cento. La mortalità nei primi cinque anni di vita è passata dal 36 per cento all'inizio del XX secolo al 4 per cento nel 2015. Nel contempo la percentuale degli adulti in grado di leggere e scrivere è aumentata in modo esponenziale, passando dal 21 per cento all'85 per cento<sup>26</sup>. Nove persone su dieci vantano ormai un accesso minimo all'elettricità<sup>27</sup>, sette su dieci hanno accesso all'acqua potabile<sup>28</sup> e quasi una persona su due utilizza Internet<sup>29</sup>. Grazie alla crescita sostenuta registrata dall'economia mondiale negli ultimi decenni, all'adozione di programmi sociali di portata nazionale (soprattutto nei Paesi a reddito medio) e anche all'aiuto pubblico allo sviluppo, la percentuale delle persone che vivono in estrema povertà è passata dal 41 per cento nel 1981 al 10 per cento nel 2015<sup>30</sup> (fig. 1). Dopo l'Asia orientale, anche l'Asia meridionale dovrebbe riuscire a eliminare quasi completamente la povertà estrema nell'arco del prossimo decennio. Secondo le stime più recenti, a metà del 2019 il tasso di povertà estrema era dell'8 per cento, corrispondente a 600 milioni di persone<sup>31</sup>.

24 Michael Clemens, Steven Radelet, Rikhil R. Bhavnani e Samuel Bazzi, «Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth», *The Economic Journal*, 2011, vol. 122, n. 561, pag. 590-617.

25 Steven Radelet e Ruth Levine in William Easterly (a cura di), *Reinventing Foreign Aid*, 2008, pag. 431 segg.; Sebastian Galiani et al., «The effect of aid on growth: evidence from a quasi-experiment», *Journal of Economic Growth*, 2017, vol. 22, n. 1, pag. 1-33.

26 Dalla democrazia all'alfabetizzazione: Hans Rosling, 2018, *Factfulness e Our World in Data*, 2019, ourworldindata.org

27 UN DESA, 2019, *The Sustainable Development Goals Report*, disponibile su: [unstats.un.org > SDG indicators global database > report > 2019](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/global-database/report-2019)

28 OMS, 2018, disponibile su: [www.who.int > Health topics > Factsheets > Search: drinking water](http://www.who.int/health-topics/factsheets/search?drinking-water)

29 Banca Mondiale, 2016, [data.worldbank.org > Individuals using the Internet \(% of population\)](https://data.worldbank.org/individuals-using-the-internet)

30 Banca Mondiale, 2018, [data.worldbank.org > Poverty headcount ratio at \\$1.90 a day \(2011 PPP\)](https://data.worldbank.org/poverty-headcount-ratio)

31 *World Data Lab*, 2019, [worldpoverty.io](http://worldpoverty.io)



## Persone in condizione di estrema povertà (in mio.)

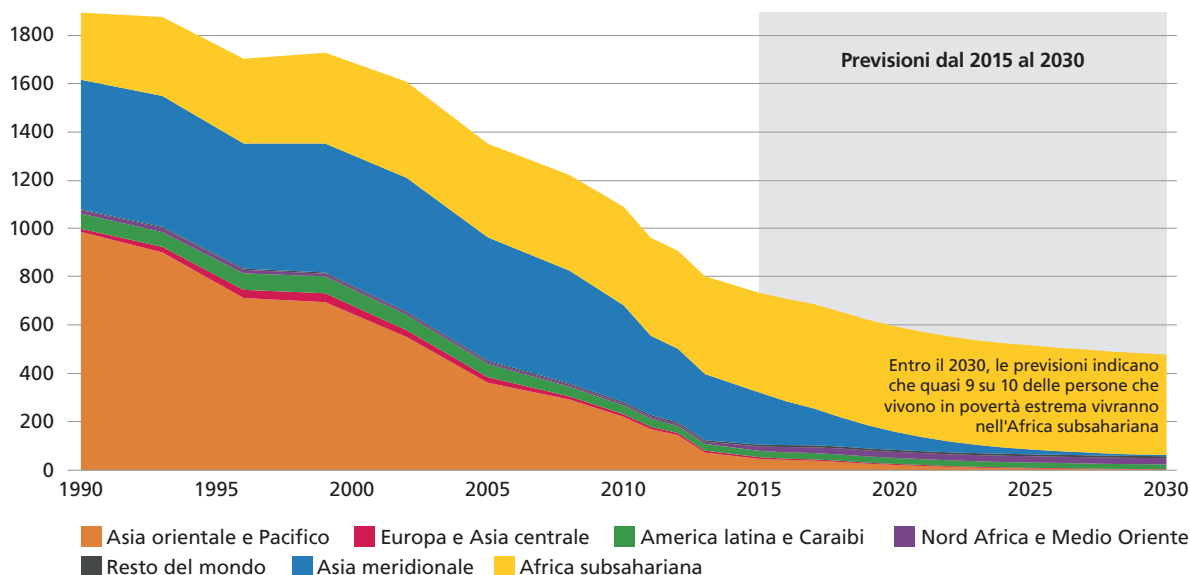


Figura 1: Numero di persone che vivono in condizioni di estrema povertà (<1,90 USD/giorno), in milioni<sup>32</sup>

### Sfide persistenti

Questa storia di successo ha anche un rovescio: la crescita economica è avvenuta in larga misura a scapito dell'ambiente. La biodiversità ha registrato una forte diminuzione e tra il 1960 e il 2014 le emissioni di CO2 liberate ogni anno nell'atmosfera sono passate da 9 a 36 miliardi di tonnellate<sup>33</sup>. Altre sfide persistenti sono rappresentate dai cambiamenti climatici, dal degrado delle risorse naturali o dell'ambiente, dalla sicurezza alimentare, dalla gestione delle acque transfrontaliere, dall'urbanizzazione galoppante, dalle epidemie, dai conflitti armati e dal mancato rispetto dei diritti umani. Queste sfide rimettono in causa alcuni passi avanti fatti sul fronte della riduzione della povertà.

Nonostante i notevoli progressi realizzati nella lotta contro la povertà, a tutt'oggi una persona su dieci vive in condizioni di estrema povertà. Più della metà è localizzata nell'Africa subsahariana<sup>34</sup>.

Secondo le proiezioni della Banca Mondiale, entro il 2030 il 90 per cento delle persone che vivono in condizioni di estrema povertà si troverà nell'Africa subsahariana. Questa percentuale si spiega anche con la forte crescita demografica della regione: seppur in rapida diminuzione<sup>35</sup>, il tasso di natalità resta superiore a 2,1 figli per donna, una media diffusa

nei Paesi poveri dove l'accesso delle donne a servizi di base di qualità (formazione<sup>36</sup>, salute) continua a essere insufficiente. L'Africa subsahariana ha tuttavia compiuto progressi significativi: il numero dei decessi dovuti alla malaria si è dimezzato negli ultimi 15 anni<sup>37</sup> e dal 2000 il numero delle democrazie è raddoppiato<sup>38</sup>. Quattro delle dieci economie più dinamiche nel 2017 si trovavano nell'Africa subsahariana<sup>39</sup>.

Se le differenze di reddito tra i vari Stati si sono ridotte, le disuguaglianze socioeconomiche all'interno di numerosi Paesi in sviluppo restano una sfida importante<sup>40</sup>. A lungo termine un tasso di disuguaglianza elevato – includendo anche la disparità di genere – può avere conseguenze negative sulla crescita economica<sup>41</sup>. L'esclusione sociale, l'assenza di prospettive, soprattutto per i giovani, e la discriminazione pregiudicano la stabilità e aggravano le manifestazioni di violenza. Inoltre, coloro che superano a malapena la soglia di povertà estrema restano vulnerabili e rischiano di ricadere al di sotto di tale soglia a seguito di crisi o catastrofi.

Lo scarso rendimento e la scarsa qualità dei servizi di base rappresentano una sfida importante, soprattutto in un contesto di crescita demografica sostenuta. Inoltre, una cattiva gestione degli affari pubblici, soprattutto la corruzione e il sovraindebitamento, nonché un possibile aumento dei tassi d'interesse rischiano d'innescare una crisi del debito in taluni Paesi, soprattutto in Africa, ma anche una perdita di fiducia nei governi. L'urbanizzazione incontrollata e la mancanza di

32 Banca Mondiale, 2018, [blogs.worldbank.org](https://blogs.worldbank.org) > *Bloggers > Divyanshi Wadhwa > Latest Posts > The number of extremely poor people continues to rise in Sub-Saharan Africa, while falling rapidly in all other regions*

33 Banca Mondiale, 2018, [data.worldbank.org](https://data.worldbank.org) > *CO2 emissions (kt)*

34 736 milioni di persone nel 2015, di cui 413 milioni nell'Africa subsahariana (su una popolazione di circa 1 miliardo di persone). Banca Mondiale, 2018, disponibile su: [blogs.worldbank.org](https://blogs.worldbank.org) > *Bloggers > Christoph Lanker > Latest Posts > Global poverty in 2015: PovcalNet's new estimates and improved documentation*

35 UN DESA, 2019, [population.un.org/wpp/Graphs](https://population.un.org/wpp/Graphs) > *Demographic Profiles > Sub-Saharan Africa*

36 Per «formazione» s'intende qui l'istruzione di base, che comprende l'istruzione primaria e secondaria nonché le attività educative alternative, pubbliche e private, che rispondono ai bisogni educativi di base di persone di ogni età. Il termine include anche la formazione professionale e, a livello terziario, l'aiuto destinato a iniziative accademiche e di ricerca.

37 OMS, 2018, [www.who.int/gho/malaria/epidemic/deaths/en/](https://www.who.int/gho/malaria/epidemic/deaths/en/)

38 *Center for Systemic Peace*, banca dati, «*Polity IV*», 2013, disponibile su: [www.systemicpeace.org](http://www.systemicpeace.org) > *Analysis > Polity Project > Country Reports*

39 Banca Mondiale, 2018, [data.worldbank.org/](https://data.worldbank.org/) > *GDP growth (annual %)*

40 [www.weforum.org](https://www.weforum.org) > *Search > The Inclusive Development Index 2018 Summary and Data Highlights*

41 [www.imf.org](https://www.imf.org) > *Search > IMF and the Group of Twenty > G-20 Leader's Summit, July 7-8, 2017*; [www.weforum.org](https://www.weforum.org) > *Reports > The Global Gender GAP Report 2018*

finanziamenti per le infrastrutture pubbliche possono esacerbare le disuguaglianze economiche e sociali esistenti e frenare la crescita economica sostenibile dei centri urbani.

L'innovazione tecnologica, la digitalizzazione e l'automazione offrono opportunità senza precedenti, ma presentano anche rischi significativi se mancano le condizioni adeguate: forme di controllo in contrasto con i diritti civili e politici, manipolazione dell'opinione pubblica, attacchi cibernetici, dipendenza da monopoli tecnologici stranieri, deindustrializzazione, disoccupazione, aumento delle disuguaglianze<sup>42</sup>.

Tra le sfide future continuano a occupare un posto di grande rilievo i conflitti armati. La moltiplicazione degli attori coinvolti, per esempio in Siria, Mali o Yemen, rende questi conflitti più complessi da risolvere e ne allunga la durata. Di conseguenza aumentano le vittime, in gran parte civili<sup>43</sup>, mentre un numero crescente di persone è costretto a fuggire e migrare.

In un'economia globalizzata, le sfide economiche in una parte del mondo possono ripercuotersi rapidamente su altre regioni. Analogamente, le conseguenze dei cambiamenti climatici o il degrado delle risorse naturali si percepiscono anche oltre le frontiere. Tutte queste sfide impongono un'azione collettiva.

## 1.3 Bilancio del periodo 2017–2020

### 1.3.1 Valutazioni indipendenti

I programmi e i progetti della CI sono valutati da esperti esterni e indipendenti, sulla base di obiettivi misurabili predefiniti. Il Consiglio federale informa regolarmente il Parlamento sull'efficacia delle misure, per esempio al termine del periodo di riferimento del messaggio.

Le valutazioni vengono condotte secondo i criteri internazionali dell'OCSE<sup>44</sup> per verificare la pertinenza (la scelta delle attività è adeguata al contesto?), l'efficacia (gli obiettivi sono stati raggiunti?), l'efficienza (i risultati sono stati raggiunti nel modo più efficiente possibile dal punto di vista dei costi?), l'impatto (quali sono stati gli effetti attesi e inattesi delle attività?) e la sostenibilità (i risultati ottenuti perdureranno anche dopo la fine dei finanziamenti svizzeri?).

Ogni anno vengono valutati più di 100 programmi e progetti della CI. Inoltre, ogni anno esperti indipendenti esaminano portafogli tematici o questioni istituzionali, promuovendo l'apprendimento istituzionale.

La valutazione non viene effettuata solo a fini di rendiconto, ma anche per adattare la strategia della CI, gestire i progetti futuri e promuovere l'apprendimento istituzionale, per esempio in caso di fallimento o di risultati non soddisfacenti dovuti a fattori contestuali, programmatici o istituzionali.

Un esempio di riorientamento è il caso del Nicaragua, dove a causa della crisi politica, caratterizzata soprattutto dalla violenta repressione delle manifestazioni antigovernative nel 2018, la Svizzera ha sospeso tutti i progetti realizzati in cooperazione diretta con il Governo e ha adattato altri progetti di sviluppo per tenere conto più adeguatamente dei conflitti e delle tensioni correnti. In Bolivia è stato necessario interrompere un progetto che metteva l'accento sugli aspetti ambientali della gestione dei rifiuti e del trattamento delle acque reflue perché non teneva sufficientemente conto degli aspetti pratici per la popolazione e le autorità locali. In Moldova l'impegno della Svizzera nella gestione della migrazione non ha prodotto i risultati auspicati ed è stato necessario adeguare di conseguenza il programma 2018–2021. Il nuovo programma non prevede solo la creazione di posti di lavoro, ma anche il rafforzamento delle competenze più richieste sul mercato del lavoro locale tra i potenziali migranti per offrire loro prospettive sul posto.

42 [www.weforum.org](http://www.weforum.org) > Reports > *The Global Risk Report 2019*

43 [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentazione > Comunicati stampa? 30.01.2019 – Il Consiglio federale approva il rapporto sull'evoluzione demografica e sulla formazione

44 [www.oecd.org](http://www.oecd.org) > DAC Criteria for Evaluating Development Assistance

### 1.3.2 Risultati ottenuti

Dal rapporto intermedio e dal rapporto finale<sup>45</sup> sull'attuazione del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 (messaggio CI 2017–2020)<sup>46</sup> è emerso che la CI della Svizzera ha garantito a otto milioni di persone un migliore accesso all'acqua potabile e a sistemi di irrigazione agricola efficienti. Almeno nove milioni di persone, in maggioranza donne e ragazze, seguono una formazione di base o professionale sostenuta dalla Svizzera. Circa 827 000 imprese hanno beneficiato di un nuovo accesso ai capitali, con conseguente creazione di posti di lavoro. In 63 città in Africa, Asia e America latina, circa 5,2 milioni di persone hanno beneficiato di misure di pianificazione sostenibile dei centri urbani.

In sei Paesi, tra cui il Myanmar e la Colombia, la CI ha accompagnato i negoziati di pace. La Svizzera ha fornito aiuto a 8,4 milioni di persone che si trovavano in situazioni di crisi e ha sostenuto 1,2 milioni di persone nella ricostruzione successiva a catastrofi o conflitti armati. Nel campo profughi di Azraq, in Giordania, la Svizzera ha per esempio costruito un impianto idrico che garantisce l'accesso all'acqua potabile a circa 35 000 profughi siriani. L'impianto consente di risparmiare 1 milione di franchi all'anno in rifornimenti di acqua potabile tramite autocisterne. Grazie alla Svizzera, nel contesto della crisi dei profughi rohingya in Bangladesh, 120 000 bambini a rischio di malnutrizione sono stati sottoposti a esame medico, più di 10 000 dei quali sono stati curati perché affetti in modo grave da questa condizione.

A livello internazionale è considerato buono un tasso di successo compreso tra il 65 e l'80 per cento. Nel complesso, nel periodo 2016–2018 i programmi della CI evidenziano tassi di successo più elevati rispetto al passato (fig. 2). I programmi hanno ottenuto un buon punteggio in termini di pertinenza, efficacia ed efficienza, seppur con lievi fluttuazioni tra un periodo e l'altro, che si spiegano soprattutto con il fatto che ogni anno vengono valutati progetti e programmi diversi. Anche la sostenibilità dei programmi è migliorata, pur restando una sfida significativa. Complessivamente l'OCSE valuta in modo positivo i risultati della CI della Svizzera<sup>47</sup>.

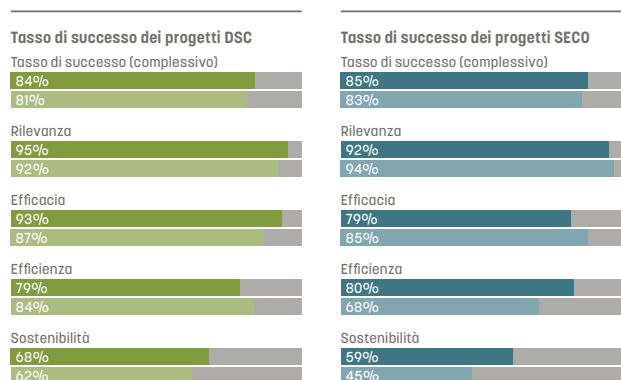


Figura 2: Tasso di successo, pertinenza, efficacia, efficienza e sostenibilità dei programmi e dei progetti della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), in base a metodologie diverse. Un'armonizzazione delle metodologie è attualmente all'esame.

### 1.3.3 Insegnamenti tratti dall'esperienza concreta

La CI accorda grande importanza all'apprendimento istituzionale. L'obiettivo è imparare dai risultati insoddisfacenti dei propri programmi e migliorarsi. Molti fattori sfuggono al controllo diretto della CI: la sicurezza e i conflitti, la volontà politica nei Paesi e l'apertura nei confronti delle riforme, la debolezza delle istituzioni o altre dinamiche proprie del contesto. Benché sia impossibile eliminare completamente tali rischi, la CI trae la sua forza dalla capacità di ridurli al minimo nonché di adattare i programmi di conseguenza.

Nel confronto internazionale, la CI è presente in un numero elevato di Paesi e questa diffusione aumenta il rischio di dispersione degli sforzi sostenuti e di riduzione dell'efficacia e dell'efficienza. Di conseguenza, il Consiglio federale vuole focalizzare geograficamente la cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE (n.3.5.2).

In occasione del dibattito sul messaggio CI 2017–2020 il Parlamento ha deciso una correlazione strategica della CI e della politica migratoria «focalizzando l'attenzione segnatamente sulle cause dei conflitti e delle migrazioni. In tale contesto è promossa la conclusione di accordi e partenariati nell'ambito della migrazione»<sup>48</sup>. L'attuazione di questo approccio ha consentito di consolidare il ruolo di coordinamento svolto dalla struttura di cooperazione interdepartimentale in materia di migrazione internazionale (IMZ). L'esperienza ha dimostrato che migliorare l'efficacia di questo approccio richiede una certa flessibilità nell'utilizzo dei fondi, anche al di fuori dei Paesi prioritari (n. 4.1.2).

L'importanza di dare una risposta alle sfide poste dai cambiamenti climatici è stata confermata. Queste sfide sono spesso fonte di conflitti e di povertà e possono arrivare a compromettere i successi finora ottenuti. La mitigazione dei cambiamenti

45 [www.dsc.admin.ch](http://www.dsc.admin.ch) > Risultati ed effetti > Rapporti per temi e anni > Rapporti sui risultati o [www.seco-cooperation.admin.ch](http://www.seco-cooperation.admin.ch) > Documentation > Rapports > Rapports d'activité et sur l'efficacité

46 FF 2016 2005

47 Esame dell'OCSE relativo alla Svizzera svolto nel 2019, disponibile all'indirizzo: [www.oecd.org/fr](http://www.oecd.org/fr) > Pays > Suisse > Examens pays Suisse > 5.4.2019 Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement: Suisse 2019

48 FF 2016 7257 7263

climatici e l'adattamento ai loro effetti svolgeranno pertanto un ruolo d'importanza crescente nella CI.

Le analisi raccomandano di esplorare le possibilità offerte dalla digitalizzazione, sia nell'aiuto umanitario sia nella cooperazione allo sviluppo. La Svizzera vaglierà così le possibilità offerte dalle nuove tecnologie, tra cui dall'iniziativa *Tech4Good*<sup>49</sup>, nonché nuovi strumenti finanziari.

Un altro ruolo sempre più importante svolto dalla Svizzera è legato alla sua capacità, in qualità di mediatrice di conoscenza (*knowledge broker*), di mobilitare le risorse fiscali nazionali dei Paesi in sviluppo e le risorse del settore privato a favore di uno sviluppo sostenibile. A tal fine la CI deve essere in grado di assumersi dei rischi e di valutare lo sviluppo di nuovi strumenti finanziari (in linea con il punto n. 5 della mozione 18.4129 Schneider-Schneiter del 29 novembre 2018 «Per una riforma della cooperazione allo sviluppo»<sup>50</sup>). Lo sviluppo di soluzioni intersettoriali innovative, che prevedano nuove forme di collaborazione, finanziamento e ripartizione dei rischi, è essenziale per promuovere l'attuazione dell'Agenda 2030.

Per il periodo 2021–2024 la CI riferirà sui suoi risultati mediante rapporti annuali e in un rapporto finale sull'attuazione del presente messaggio.

## 1.4 La CI statale resta indispensabile

I metodi utilizzati dalla CI sono sempre stati materia di dibattito. Uno dei temi regolarmente discussi riguarda il ruolo svolto, rispettivamente, dallo Stato, dal settore privato e dalla società civile. Gli attori del settore privato sono essenziali per lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro. In molti Paesi in sviluppo, gli investimenti esteri diretti e le rimesse dei migranti che lavorano in altri Stati superano di gran lunga i fondi dell'APS. La CI statale resta comunque indispensabile: da un lato, è chiamata a instaurare il dialogo con le istituzioni statali dei Paesi in sviluppo, a migliorare le condizioni quadro, a emanare norme, a intervenire dove il mercato non arriva, a sfruttare la leva statale per promuovere gli sforzi privati in alcuni settori e a integrare l'impegno della società civile (soprattutto nei contesti fragili e che ricevono meno attenzione mediatica). Dall'altro, la CI statale resta importante per promuovere l'inclusione sociale, il principio di non discriminazione e le pari opportunità per tutte le persone che abitano nei Paesi in sviluppo. La riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile richiedono il coinvolgimento di tutti gli attori: lo Stato, il settore privato e la società civile. Il ruolo di ciascuno di essi varia da Paese a Paese e in funzione del momento. Nel lungo periodo la CI punta a creare un mondo dove essa stessa non sia più necessaria.

---

<sup>49</sup> <https://www.eda.admin.ch/tech4good-it>  
<sup>50</sup> [www.parlament.ch/ft](http://www.parlament.ch/ft) > 18.4129 (adottata dal Consiglio nazionale il 22 marzo 2019)

# 2 Procedura di consultazione

## 2.1 Testo sottoposto a consultazione

Per dare il via a un ampio dibattito pubblico sull'orientamento strategico della CI (n. 3.5.1) e garantire al disegno definitivo un ampio sostegno, il DFAE e il DEFR hanno indetto, per la prima volta, una procedura di consultazione sulla CI<sup>51</sup> che si è svolta dal 2 maggio al 23 agosto 2019.

Il testo inviato in consultazione<sup>52</sup> proponeva cinque crediti quadro per un importo totale di 11,37 miliardi di franchi, corrispondenti a una quota di APS pari a circa lo 0,45 per cento del RNL secondo le stime del primo semestre del 2019. Le persone e le organizzazioni che hanno preso parte alla procedura sono state invitate a prendere posizione su tre domande riguardanti 1) gli obiettivi, 2) i nuovi focus e 3) la focalizzazione geografica, tenendo conto delle esigenze delle popolazioni nei Paesi in sviluppo, degli interessi della Svizzera e dei vantaggi comparati della sua CI.

## 2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

Nel quadro della consultazione sono stati presentati 249 pareri: 24 Cantoni, 8 partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, 7 associazioni mantello, 183 organizzazioni di altro tipo (50 delle quali hanno ricevuto un contributo o un mandato dalla CI nel periodo 2017–2018) e 27 persone. In generale, il testo proposto è stato accolto favorevolmente, con riserva di chiarimenti e modifiche. Considerato l'ampio numero di pareri presentati, le modifiche richieste sono molto varie e talvolta contraddittorie. La vasta partecipazione testimonia del grande interesse per la CI e ha contribuito a integrare meglio la politica estera nel dibattito sulla politica interna.

Nella maggior parte dei casi le prese di posizione hanno

affrontato le tre domande summenzionate (n. 2.1). Per la prima domanda (obiettivi), solo nel 4 per cento dei casi i pareri espressi si oppongono agli obiettivi proposti. L'80 per cento dei pareri approva gli obiettivi con o senza modifiche. I cambiamenti desiderati sono diversi e riguardano in particolare la riduzione della povertà, la creazione di posti di lavoro dignitosi, la salute, la formazione, il rafforzamento della società civile, la parità di genere e l'Agenda 2030 con i suoi 17 OSS. Nel 16 per cento dei casi non è stata espressa un'opinione. Per la seconda domanda (nuovi focus), solo nel 2 per cento dei casi i pareri sono contrari ai focus proposti. L'81 per cento dei pareri è a favore dei nuovi focus con o senza modifiche. I cambiamenti auspicati sono molto vari e riguardano soprattutto finanziamenti supplementari per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai loro effetti, la correlazione strategica tra la CI e la politica migratoria, il ruolo della società civile per lo Stato di diritto e la richiesta di precisazioni sulla collaborazione con il settore privato. Nel 17 per cento dei casi non è stata espressa un'opinione. Per quanto riguarda la terza domanda (focalizzazione geografica), le divergenze sono risultate più marcate. Il 45<sup>53</sup> per cento dei pareri approva la focalizzazione geografica con o senza modifiche. I cambiamenti desiderati riguardano in particolare il mantenimento di programmi di buongoverno in America latina e la selezione di Paesi prioritari specifici. Il 22 per cento dei partecipanti – quasi esclusivamente organizzazioni e persone singole – si oppone alla focalizzazione proposta. Nel 33 per cento dei casi non è stata espressa un'opinione.

Altri temi ricorrenti sono stati il tasso di APS, i criteri per la scelta degli interventi della CI, la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile e la collaborazione con le ONG. Sul fronte dell'APS, l'1 per cento dei partecipanti ne chiede una riduzione, mentre il 55 per cento un aumento (citando, in particolare, l'obiettivo del Parlamento di arrivare a una quota di APS pari allo 0,5 per cento del RNL). Per quanto riguarda i criteri per la scelta degli interventi della CI, il 45 per cento dei pareri sostiene la proposta con o senza modifiche. I cambiamenti desiderati riguardano soprattutto una definizione più precisa dei tre criteri e la specificazione che si tratta di interessi a lungo termine della Svizzera. Per quanto riguarda la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, il 22 per cento chiede cambiamenti (nello specifico di rilevare gli effetti negativi di altre politiche settoriali della Svizzera sui Paesi in sviluppo e di precisare in che modo saranno risolte le contraddizioni tra gli obiettivi politici alla luce dell'Agenda

51 Si è trattato di una procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione (RS 172.061).

52 [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFAE > CI.

53 Cifra corretta rispetto da quella sul messaggio concernente la strategia di cooperazione internazionale 2021–2024 (errore di battitura)

2030 come quadro di riferimento). Quanto alla collaborazione con le ONG, il 14 per cento (principalmente ONG) chiede di sottolineare meglio l'importanza delle ONG come partner per lo sviluppo sostenibile, mentre l'1 per cento chiede di rivedere la cooperazione con le medesime (nello specifico di precisare i criteri per l'assegnazione di contributi e di ridurre gli importi stanziati).

Un'analisi dettagliata dei risultati, scorporati anche per tipologia di attori (Cantoni, partiti politici, associazioni mantello e altre cerchie interessate), è disponibile nel rapporto sui risultati della consultazione<sup>54</sup>.

## 2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Il disegno è stato adattato per tener conto dei risultati della consultazione. Gli obiettivi (n. 3.3) e i focus (n. 3.4.3 e 3.4.4) sono stati precisati, anche per chiarire alcuni malintesi (p. es. la riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile rimangono la ragione d'essere della CI; la CI mira a rafforzare il settore privato nei Paesi in sviluppo e non a offrire sostegno alle imprese svizzere; i posti di lavoro creati devono essere dignitosi). Le risorse della CI destinate alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai loro effetti (n. 3.4.3) sono state portate a 400 milioni di franchi all'anno (invece dei 350 mio./anno originariamente previsti) da qui alla fine del 2024 (per il periodo 2017–2020 erano previsti 300 mio. fr.).

Alla luce dei commenti relativi alla focalizzazione geografica proposta, il DFAE ha riesaminato il ritiro da alcuni Paesi prioritari che sono tra i meno avanzati del mondo<sup>55</sup>. La scelta delle quattro regioni prioritarie della cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE è stata confermata, visto che i Cantoni e i partiti politici sono d'accordo sul principio della focalizzazione geografica (con differenze nella scelta di alcuni Paesi prioritari). Per andare incontro alle richieste di mantenere una presenza in determinati Paesi meno avanzati, e dopo un'analisi basata sui criteri per la scelta dell'orientamento strategico della CI (n. 3.4.1), lo Zambia è stato mantenuto come Paese prioritario della DSC (tabella 1).

Nonostante molti pareri richiedano un aumento del tasso di APS, gli importi dei crediti quadro non sono stati aumentati per rispettare l'attuale piano finanziario della Confederazione. È stata precisata la modalità per garantire la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (n. 3.2). La collaborazione con le ONG svizzere era già stata esaminata e illustrata nel dettaglio nell'ambito delle nuove direttive della DSC del 2 luglio 2019<sup>56</sup>.

54 [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFAE > CI > Risultato

55 [www.unctad.org](http://www.unctad.org) > Themes > Special focus areas > Least Developed Countries > List of LCDs (stato ottobre 2019)

56 [www.dfae.admin.ch/dsc](http://www.dfae.admin.ch/dsc) > Partenariati e commesse > ONG

# 3 Contenuto della strategia

## 3.1 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di accordare cinque crediti quadro d'impegno per un importo totale di 11,25 miliardi di franchi per il periodo 2021–2024 in favore del proseguimento della CI. In seguito a una correzione del rincaro, l'importo è leggermente inferiore a quello indicato durante la procedura di consultazione (11,37 mia. fr.). Nel febbraio 2011 il Parlamento ha deciso di portare l'APS della Svizzera allo 0,5 per cento del RNL entro il 2015. Sulla base delle stime disponibili, nel periodo 2021–2024 l'APS della Svizzera si attesterà sullo 0,46 per cento del RNL (n. 4.5.). In seguito alle ultime previsioni del RNL, questa percentuale è di poco superiore a quella indicata durante la procedura di consultazione (0.45%).

Nel quadro del presente messaggio, per CI s'intendono gli strumenti dell'aiuto umanitario, della cooperazione allo sviluppo e della promozione della pace e della sicurezza umana utilizzati dal DFAE e dal DEFR.

## 3.2 Coerenza delle politiche

Gli obiettivi (n. 3.3) e gli strumenti (n. 4.1) della CI contribuiscono alla realizzazione delle quattro priorità tematiche della Strategia di politica estera della Svizzera 2020–2023 e della Strategia di politica economica esterna. Anche quest'ultima contribuisce allo sviluppo economico dei Paesi in sviluppo sostenendo la loro integrazione nell'economia mondiale.

Con i suoi 17 OSS e in particolare con l'obiettivo 1 volto a eliminare la povertà estrema entro il 2030, l'Agenda 2030 guida l'azione della CI. La Strategia svizzera per uno sviluppo sostenibile 2020–2030<sup>57</sup> spiegherà l'attuazione dell'Agenda 2030 da parte della Svizzera, ma non descriverà in dettaglio la CI, oggetto del presente messaggio. La CI sostiene i Paesi in sviluppo nella loro attuazione dell'Agenda 2030.

La CI contribuisce alla coerenza dell'azione politica della Svizzera tenendo conto delle sue diverse politiche settoriali. D'altro canto, le politiche settoriali della Confederazione possono avere un impatto notevole sui Paesi in sviluppo; è quindi importante attenuare i conflitti tra gli obiettivi e, ove possibile, garantire la coerenza delle varie politiche: nel settore economico, finanziario, fiscale, ambientale, migratorio, sanitario o della sicurezza alimentare. Il Consiglio federale si adopera per assicurare la coerenza delle proprie decisioni. Le tre unità incaricate di attuare la CI (n. 4.2) contribuiscono attivamente ai processi relativi all'elaborazione delle politiche federali. Sulla base delle summenzionate strategie del Consiglio federale, le tre unità identificano le incoerenze e partecipano alla ricerca di soluzioni equilibrate in caso di obiettivi confliggenti, al fine di proporre al nostro Consiglio progetti più coerenti. Anche l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile fornisce un quadro di riferimento.

## 3.3 Obiettivi della CI 2021–2024

La riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile sono la «ragione d'essere» della CI (fig. 3). La presente strategia si basa sul mandato costituzionale e sulle quattro leggi federali<sup>58</sup> pertinenti. Gli obiettivi della CI sono definiti agli articoli 5 e 7 della legge CaS-AU, all'articolo 2 della legge federale del 30 settembre 2016<sup>59</sup> sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (di seguito legge Est) e all'articolo 2 della legge federale del 19 dicembre 2003<sup>60</sup> su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (di seguito legge Sicurezza umana).

57 [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Sviluppo sostenibile > Politica e strategia > Strategia per uno sviluppo sostenibile

58 Legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0, «Legge CaS-AU»); Legge federale del 30 settembre 2016 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1, «Legge Est»); Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (RS 979.1); Legge federale del 19 dicembre 2003 sul misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9, «Legge Sicurezza umana»).

59 RS 974.1  
60 RS 193.9

## Articolo 5 legge CaS-AU

- 1 La cooperazione allo sviluppo appoggia gli sforzi dei Paesi in sviluppo per migliorare le condizioni di vita delle loro popolazioni. Essa deve contribuire a permettere a questi Paesi di accrescere il loro sviluppo con le proprie forze. A lungo termine essa persegue un miglior equilibrio nell'ambito della comunità dei popoli.
- 2 Essa sostiene prioritariamente i Paesi in sviluppo, le regioni e i gruppi di popolazione più poveri. Essa promuove in particolare:
  - a) lo sviluppo rurale;
  - b) il miglioramento delle condizioni alimentari, segnatamente mediante la produzione agricola per l'autoapprovvigionamento;
  - c) l'artigianato e la piccola industria locale;
  - d) la creazione di posti di lavoro;
  - e) il conseguimento e il mantenimento dell'equilibrio ecologico e demografico.

## Articolo 7 legge CaS-AU

L'aiuto umanitario deve contribuire, mediante misure preventive e di soccorso, a preservare la vita umana in pericolo e ad alleviare le sofferenze; esso è destinato in particolare alle popolazioni vittime d'una catastrofe naturale o di un conflitto armato.

## Articolo 2 legge Est

La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est persegue i seguenti obiettivi:

- a) la promozione e il rafforzamento dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo, nonché l'attuazione e il consolidamento del sistema democratico, segnatamente di istituzioni politiche stabili;
- b) la promozione di uno sviluppo economico e sociale sostenibile, fondato sui principi dell'economia di mercato, che favorisca la stabilità economica, lo sviluppo culturale, l'aumento dei redditi e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e contribuisca nel contempo alla protezione dell'ambiente e all'utilizzazione razionale delle risorse naturali.

## Articolo 2 legge Sicurezza umana

Con le misure previste dalla presente legge, la Confederazione intende:

- a) contribuire a prevenire, mitigare o risolvere conflitti armati, in particolare mediante la promozione della fiducia reciproca, la mediazione e le attività di consolidamento della pace al termine delle ostilità, nonché mediante la promozione del diritto umanitario internazionale;
- b) contribuire a rafforzare i diritti dell'uomo, promuovendo i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali di persone o gruppi di persone;
- c) promuovere i processi democratici.



Allo scopo di attuare questo mandato giuridico, l'Esecutivo fissa obiettivi specifici per la strategia CI. Per il periodo 2021–2024, il Consiglio federale definisce i quattro obiettivi seguenti:



A) Contribuire alla crescita economica sostenibile e alla creazione di mercati e posti di lavoro dignitosi (sviluppo economico)



B) Lottare contro i cambiamenti climatici e i loro effetti e gestire le risorse naturali in modo sostenibile (ambiente)



C) Salvare vite umane, fornire servizi di base di qualità – nello specifico formazione e sanità – e contribuire a ridurre le cause della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato (sviluppo umano)



D) Promuovere la pace, lo Stato di diritto e l'uguaglianza di genere (pace e buongoverno)



Figura 3: Quattro obiettivi

Questi quattro obiettivi hanno pari importanza, si completano a vicenda e contribuiscono alla riduzione della povertà e allo sviluppo sostenibile (fig. 3). Attraverso gli obiettivi prefissati la Svizzera sostiene i Paesi in sviluppo nella loro attuazione dell'Agenda 2030. L'allegato 2 illustra nel dettaglio i sotto-obiettivi e indica quali degli OSS dell'Agenda 2030 contribuiscono a realizzare. La CI si adopera per promuovere l'uguaglianza di genere e il buongoverno in tutti i suoi interventi.

## 3.4 Adeguamenti rispetto al periodo 2017–2020

Sulla base del bilancio del periodo precedente (n. 1.3), la CI prevede i seguenti adeguamenti.

### 3.4.1 Criteri per l'orientamento strategico della CI

Sono stati definiti tre criteri per l'orientamento strategico della CI. L'intersezione di questi tre criteri consente di ottimizzare i risultati raggiunti e di soddisfare al meglio le diverse aspettative (fig. 4 e all. 3).



Figura 4: Criteri per l'orientamento strategico della CI

#### 1) I bisogni delle popolazioni

L'analisi dei bisogni delle popolazioni dei Paesi in sviluppo tiene conto, in particolare, del livello di povertà, della capacità dei Paesi di mobilitare proprie risorse e delle sfide in materia di sviluppo sostenibile, per esempio in relazione alla creazione di posti di lavoro dignitosi, alla gestione sostenibile delle risorse naturali, all'accesso a servizi di base di qualità, al buongoverno o al rispetto dei diritti umani.

#### 2) Gli interessi della Svizzera

Gli interessi della Svizzera sono identificati sul lungo periodo: un ordine internazionale giusto e pacifico sostenuto da un forte multilateralismo, un quadro economico stabile e favorevole agli investimenti, la riduzione delle cause della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato e uno sviluppo sostenibile a livello mondiale.

### 3) Il valore aggiunto della CI

Il valore aggiunto della CI svizzera nel confronto internazionale si basa sul suo approccio, sulle sue competenze e sul suo know-how tematico, per esempio la tradizione umanitaria e dei buoni uffici, il federalismo, la Ginevra internazionale, gli ecosistemi montani, il settore privato innovativo o il sistema educativo (compresa la formazione professionale). La CI tiene conto anche della volontà di un Paese di collaborare con la Svizzera e della sua apertura alle riforme.

#### 3.4.2 Focalizzazione geografica

Il DFAE focalizzerà la sua cooperazione bilaterale allo sviluppo (n. 4.1.2) su quattro regioni prioritarie: 1) Nord Africa e Medio Oriente<sup>61</sup>, 2) Africa subsahariana, 3) Asia centrale, Asia meridionale e Sud-Est asiatico e 4) Europa dell'Est<sup>62</sup> (fig. 5). Il termine «cooperazione bilaterale allo sviluppo» indica le attività realizzate dalla Svizzera in un Paese specifico mediante progetti bilaterali, generalmente basati su un accordo quadro di cooperazione siglato tra il Governo svizzero e il Governo del Paese partner. La focalizzazione su quattro regioni prioritarie consente di rafforzare l'efficacia e l'efficienza dell'intervento,

garantendo nel contempo la flessibilità necessaria per cogliere le opportunità e gestire le sfide, per esempio quelle legate alla politica migratoria svizzera.

Nel corso del periodo 2021–2024, il DFAE prevede di trasferire le risorse della sua cooperazione bilaterale allo sviluppo utilizzate in America latina e in Asia orientale verso le quattro regioni prioritarie, in particolare verso l'Africa subsahariana, il Nord Africa e il Medio Oriente, conformemente ai criteri che definiscono il suo impegno (all. 3). Inoltre, entro il 2024 verrà operata una riduzione dei Paesi prioritari della cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE dagli attuali 46 a 35. Almeno il 90 per cento degli impegni geografici della cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE sarà attuato all'interno dei Paesi prioritari, mentre il resto sarà destinato a interventi ad hoc in altri Paesi all'interno delle quattro regioni selezionate (n. 4.1.2).

L'aiuto umanitario, la promozione della pace e i programmi globali del DFAE saranno focalizzati sulle quattro regioni prioritarie, pur conservando il loro mandato universale.

Il DFAE e il DEFR lavoreranno a stretto contatto all'interno delle quattro regioni. In queste aree il DEFR manterrà il suo impegno in un numero limitato di Paesi prioritari e proseguirà

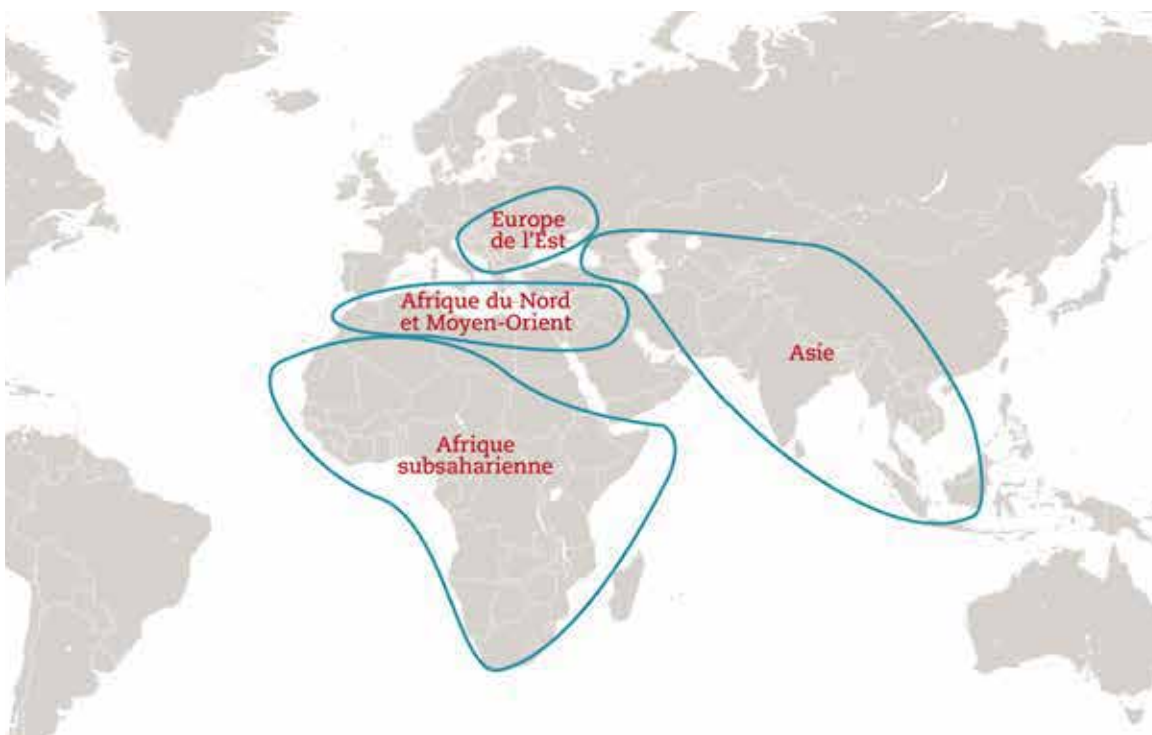


Figura 5: Nuove regioni prioritarie della cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE

61 Nell'ambito di questa strategia, la regione Nord Africa e Medio Oriente comprende anche il cosiddetto Vicino Oriente.

62 Gli Stati membri dell'Unione europea (UE) non fanno parte di questa regione. Il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE è oggetto di un messaggio separato (FF 2018 5617) e non può essere contabilizzato come APS.

le sue attività in alcuni Paesi emergenti dell'America latina, dove la Svizzera ha interessi legati alla sua politica economica esterna.

### 3.4.3 Focus tematici

La CI pone l'accento su quattro temi (occupazione, cambiamenti climatici, migrazione e Stato di diritto) che attualmente si trovano all'intersezione dei criteri illustrati nella figura 4. Questa strategia consente di non disperdere le forze e di migliorare l'efficacia della sua azione.

#### Occupazione

L'occupazione è un fattore chiave per l'economia e per la riduzione della povertà. Nei Paesi in sviluppo la Svizzera sostiene il rafforzamento delle condizioni quadro e le soluzioni innovative per lo sviluppo dell'economia e del settore privato, che crea un gran numero di posti di lavoro. Ispirandosi al sistema svizzero di formazione professionale fondato sullo sviluppo delle competenze, la CI si impegna a favore di una formazione che risponda meglio alle esigenze del mercato del lavoro. La CI metterà maggiormente l'accento sui giovani imprenditori che possono creare posti di lavoro dignitosi e sosterrà lo sviluppo di start up. Si auspica inoltre l'utilizzazione di strumenti di finanziamento innovativi per mobilitare investimenti pubblico-privati in imprese promettenti.

#### Cambiamenti climatici

100 milioni di persone rischiano di ripiombare in una condizione di estrema povertà entro il 2030 a causa degli effetti dei cambiamenti climatici, mentre 143 milioni di persone potrebbero diventare migranti climatici entro il 2050<sup>63</sup>. Nel contempo i Paesi in sviluppo producono una quota crescente delle emissioni di gas a effetto serra. In Svizzera l'aumento della temperatura è già quasi doppio rispetto alla media mondiale<sup>64</sup>. Nel suo rapporto del 10 maggio 2017<sup>65</sup> sul finanziamento internazionale per il clima, il Consiglio federale stima che per il periodo 2017–2020 il giusto contributo svizzero all'attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 9 maggio 1992<sup>66</sup> sui cambiamenti climatici e dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015<sup>67</sup> sul clima debba essere nell'ordine di 450-600 milioni USD l'anno, sotto forma di fondi pubblici e privati.

Le risorse della CI in questo ambito dovrebbero passare progressivamente da 300 milioni (2017–2020) a circa 400 milioni di franchi all'anno da oggi alla fine del 2024,

corrispondenti a circa il 15 per cento delle risorse complessive della CI. Questi fondi saranno utilizzati per la mitigazione dei cambiamenti climatici o l'adattamento ai loro effetti, sempre nell'ambito del mandato di ridurre la povertà e di promuovere lo sviluppo sostenibile. Per rafforzare il coinvolgimento del settore privato a favore di investimenti rispettosi del clima nei Paesi in sviluppo, la Svizzera promuoverà partenariati, anche multilaterali, finalizzati alla mobilitazione di fondi privati. Oltre ai programmi specifici sui cambiamenti climatici, questi aspetti vengono presi in considerazione nella maggior parte dei programmi della CI.

#### Migrazione

Nell'arco dei prossimi anni le pressioni migratorie resteranno elevate: affrontarne le cause e quindi ridurre la migrazione irregolare e lo sfollamento forzato restano una sfida mondiale. Nel contempo, la migrazione regolare – conforme alle leggi nazionali – continua a svolgere un ruolo importante nello sviluppo degli Stati e nella riduzione della povertà, per esempio attraverso il trasferimento di conoscenze e di capitali privati (*remittances*) o lo sviluppo del commercio. Non è tuttavia possibile escludere dalla migrazione regolare fattori negativi quali la fuga di cervelli (*brain drain*) e i costi in termini d'integrazione e coesione sociale. È nell'interesse della Svizzera ridurre la migrazione irregolare e lo sfollamento forzato nonché migliorare la protezione di migranti, profughi e rifugiati. Una migliore gestione delle migrazioni nelle regioni di origine e di transito ha un impatto positivo sulla Svizzera e favorisce lo sviluppo economico e sociale in queste regioni.

Il Consiglio federale intende pertanto rafforzare il legame strategico tra la CI e la politica migratoria. A tal fine, punta a estendere questa correlazione, inclusa in due dei quattro decreti federali del messaggio CI 2017–2020, a tutti gli strumenti della CI. A breve termine la CI contribuisce a ridurre le cause degli sfollamenti forzati, a migliorare le condizioni di vita degli sfollati e a proteggere i profughi nei Paesi di prima accoglienza. A medio termine mira a creare prospettive sul posto per offrire alternative alla migrazione irregolare e a trovare le migliori soluzioni possibili per l'integrazione dei migranti e degli sfollati forzati nei Paesi in sviluppo. Nel lungo periodo la CI lavora sulle cause profonde della migrazione irregolare, quali la povertà, l'accesso ai servizi di base, i conflitti armati, il malgoverno o i danni all'ambiente, nello specifico le conseguenze dei cambiamenti climatici. Tuttavia, le ragioni della migrazione e le decisioni individuali rimangono influenzate da molti altri fattori e scelte politiche che esulano dal campo di intervento della CI. La governance in materia di migrazione a tutti i livelli resta pertanto un fattore chiave.

Il legame strategico tra la CI e la politica migratoria rafforza gli strumenti della politica migratoria, quali i partenariati o i dialoghi in materia di migrazione. Sarebbe tuttavia esagerato interpretare questa correlazione come una condizione assoluta e porre termine, per esempio, all'impegno della CI in un Paese in cui la politica migratoria svizzera si scontrerebbe con delle difficoltà. L'esperienza di altri attori, tra cui anche grandi

63 Banca Mondiale 2018, disponibile su: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) > News > Press releases > *Climate Change Could Force Over 140 Million to Migrate Within Countries by 2050: World Bank Report*

64 [www.meteosvizzera.admin.ch](http://www.meteosvizzera.admin.ch) > Clima > I cambiamenti climatici in Svizzera

65 [www.news.admin.ch/news/message/attachments/48211.pdf](http://www.news.admin.ch/news/message/attachments/48211.pdf) (in franc. e ted.)

66 RS 0.814.01

67 RS 0.814.012

donatori come l'Unione europea, dimostra che raramente una condizionalità rigorosa produce gli effetti auspicati. In primo luogo, le minacce hanno spesso un effetto controproducente e finiscono per bloccare la situazione, dato che possono essere percepite come un'ingerenza nel campo della sovranità nazionale. In secondo luogo, la condizionalità potrebbe esporre la Svizzera a conseguenze politiche negative. In terzo luogo, i destinatari della CI sono le popolazioni colpite da povertà e crisi, e raramente queste ultime rappresentano una leva con cui fare pressione sui governi autoritari allo scopo di applicare una simile condizionalità. La riammissione dei propri cittadini è infine un obbligo di diritto internazionale. Se il rispetto di tale obbligo viene ricompensato sul piano finanziario, s'innescano un sistema d'incentivi perverso che rischia di estendersi anche ad altri obblighi internazionali e di indebolire gli impegni internazionali.

Il legame strategico tra la CI e la politica migratoria viene attuato su tre livelli.

1) Livello politico: la migrazione viene discussa in occasione delle consultazioni politiche. Il Consiglio federale si adopera per concludere accordi e partenariati in materia di migrazione. Nei negoziati su nuovi accordi quadro per la CI con i suoi Paesi prioritari, il Consiglio federale si adopera per far adottare una clausola<sup>68</sup> che consenta di trattare il tema della migrazione nella sua cooperazione e nei suoi dialoghi politici.

2) Livello geografico: il Consiglio federale integra la politica migratoria nelle sue varie strategie di politica estera. La DSC e la Divisione Sicurezza umana (DSU) del DFAE, nonché la SECO, in seno al DEFR, tengono sistematicamente conto del tema della migrazione nei loro programmi di cooperazione, in coordinamento con la struttura IMZ. Nelle quattro regioni prioritarie del DFAE è inoltre prevista una flessibilità finanziaria che consenta di sfruttare in modo più efficace le opportunità legate alla politica migratoria, anche al di fuori dei Paesi prioritari. Durante il periodo 2021–2024, 60 milioni di franchi saranno riservati a progetti di sviluppo in Paesi identificati d'intesa con la struttura IMZ. Tale importo si aggiunge ai programmi dedicati alla migrazione nell'ambito dei vari programmi di cooperazione relativi ai Paesi prioritari e nel Programma globale Migrazione e sviluppo della DSC (n. 4.1.2).

3) Livello tematico: i programmi della CI tengono conto della migrazione e dello sfollamento forzato, in particolare nell'ottica della prevenzione (p. es. impegnandosi a favore del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario), della protezione e dell'integrazione dei migranti nelle loro regioni d'origine (p. es. combattendo la violenza contro le donne e le ragazze) e delle prospettive economiche, politiche e sociali (p. es. sostenendo la partecipazione nei processi politici, migliorando l'istruzione di base, offrendo formazioni professionali o sostenendo l'integrazione nel mercato del lavoro locale).

## Stato di diritto

La forte tradizione democratica è uno dei segni distintivi della Svizzera, Paese dinamico e prospero. Le competenze svizzere a riguardo sono riconosciute e molto richieste in tutto il mondo. Lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e l'inclusione delle donne e delle persone svantaggiate sono premesse essenziali per offrire prospettive a lungo termine alle popolazioni. La Svizzera si adopera per rafforzare l'assunzione di responsabilità da parte dei governi partner, affinché affrontino gli ostacoli allo sviluppo, come la corruzione, il clientelismo e il malgoverno (p. es. sostenendo l'equilibrio dei poteri e i meccanismi pubblici di supervisione del governo). Quando la collaborazione con le autorità centrali non offre prospettive di riforma a lungo termine può essere giustificato un abbandono della cooperazione bilaterale allo sviluppo. In questi casi, la collaborazione con i governi regionali o locali, a favore del decentramento, della democratizzazione e della responsabilizzazione dei servizi vicini alla popolazione, o anche con controparti non governative può offrire, nel medio periodo, un'alternativa a quella con le autorità centrali. Grazie alla sua solida tradizione associativa, la Svizzera rafforza la società civile nei Paesi in sviluppo affinché possa svolgere il suo importante ruolo di *advocacy*, di controllo dell'attività dello Stato e di responsabilizzazione pubblica.

<sup>68</sup> La clausola standard è formulata come segue: «Nel rispetto dei propri obblighi internazionali in materia, le Parti convengono di integrare la questione della migrazione nella loro cooperazione. Esse si impegnano a mantenere un dialogo aperto e costruttivo sul tema della migrazione per affrontare le sfide e le opportunità per entrambi i Paesi e a tenere adeguatamente conto di questa dimensione nei programmi e nei progetti realizzati».

### 3.4.4 Altri focus

#### L'impegno con il settore privato

Il settore privato svolge un ruolo chiave ai fini della creazione di posti di lavoro e dello sviluppo sostenibile ed è il motore economico che consente spesso di uscire dalla povertà. La sua forza innovativa, le sue conoscenze specializzate, i suoi canali di distribuzione, le sue opportunità d'investimento e il suo potenziale nel campo della formazione professionale rendono il settore privato un attore essenziale per la realizzazione della CI. La Svizzera intende diversificare e rafforzare la collaborazione con questo settore, quindi anche con le imprese sociali e gli investitori di impatto. Per sostenere il settore privato a livello locale, il DFAE e il DEFR valuteranno la possibilità di sviluppare nuovi strumenti finanziari e altre forme di cooperazione innovative per il coinvolgimento del settore privato, anche nei contesti più difficili, tenendo conto delle competenze, delle complementarità e delle sinergie descritte al numero 4.2. La CI si propone, per esempio, di rafforzare il Fondo d'investimento svizzero per i mercati emergenti (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*, SIFEM), che concede capitali ad aziende di Paesi a reddito medio-basso per creare impieghi dignitosi e mitigare i cambiamenti climatici, tramite il conferimento di capitale supplementare o la possibilità di utilizzare finanziamenti a tassi agevolati o fondi di garanzia. La CI accorderà un'attenzione speciale ai principi di sussidiarietà e di non distorsione dei mercati. Queste analisi prevedono il coinvolgimento del Dipartimento federale delle finanze (DFF).

#### Il potenziale della digitalizzazione

Le nuove tecnologie offrono numerose opportunità: i pagamenti tramite cellulare e altre innovazioni nel settore finanziario, l'utilizzo delle tecnologie *blockchain* per i servizi finanziari, i dati satellitari o provenienti dai droni per le assicurazioni contro i danni ai raccolti, la produzione di energia tramite tecnologie solari nei contesti umanitari, l'intelligenza artificiale per migliorare le diagnosi mediche, l'accesso all'informazione per rendere più trasparenti i processi democratici ecc. La CI metterà l'accento su queste nuove tecnologie, tenendo conto anche delle esperienze maturate da altri uffici federali e dalla comunità scientifica. *Tech4Good* raggruppa per esempio iniziative che sfruttano le innovazioni tecnologiche per migliorare i servizi pubblici e la vita delle persone più svantaggiate, un approccio intrinsecamente svizzero. In collaborazione con il settore privato, la Svizzera si impegnerà nella nuova piattaforma *GovTech* della Banca Mondiale a favore di una migliore gestione delle finanze pubbliche. Oltre a quelle tecnologiche, la CI integra anche altre innovazioni, come quelle imprenditoriali, finanziarie, sociali e organizzative, per affrontare le sfide future.

#### L'impegno multilaterale

La Svizzera si impegna a favore del multilateralismo, garante di un ordine internazionale basato sul diritto e non su rapporti di forza. Si adopera inoltre per garantire una gestione più efficace ed efficiente delle organizzazioni multilaterali. La Svizzera attribuirà un'importanza centrale anche alle riforme volte a rafforzare e a promuovere le regole e le norme internazionali nonché a migliorare il coordinamento tra le organizzazioni al fine di ottenere un maggiore impatto nei Paesi in sviluppo.

#### Gli approcci intersettoriali

Per fronteggiare con successo le sfide dello sviluppo sostenibile, quali la migrazione o i cambiamenti climatici, la CI adotterà in misura crescente gli approcci intersettoriali, in particolare nei contesti urbani. Le azioni volte a realizzare contemporaneamente più OSS e a intervenire in più settori consentono d'incrementare l'efficienza e pertanto saranno intensificate. Il miglioramento della salute non si limita per esempio alla qualità del sistema sanitario, ma presuppone anche un'attenzione alla qualità degli alimenti (pesticidi), all'inquinamento atmosferico, alla qualità dell'acqua o a un habitat sano.

#### La coerenza tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo

L'investimento migliore è quello che riduce i fattori strutturali di vulnerabilità e fragilità, evitando così la necessità di fornire aiuti di emergenza. Per rafforzare la collaborazione tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo, ove le condizioni lo consentano, è previsto un impegno più sistematico della cooperazione allo sviluppo del DFAE nelle crisi prolungate, liberando così maggiori risorse umanitarie per le emergenze. Al fine di aumentare la resilienza dei Paesi e delle popolazioni di fronte agli shock e alle crisi, la CI promuove un legame stretto (*nexus*) tra i suoi vari strumenti (n. 4.1) in particolare nel quadro delle crisi di lunga durata.

I bisogni dell'aiuto di emergenza dipendono dagli eventi (catastrofi, crisi ecc.) e pertanto sono difficili da prevedere con precisione. Ecco perché nel 2013 è stato introdotto un sistema di permeabilità tra il credito quadro «aiuto umanitario» e il credito quadro «cooperazione allo sviluppo». Anche nel periodo 2021–2024 sarà possibile effettuare trasferimenti per un importo massimo di 120 milioni di franchi tra i due crediti quadro (n. 4.4).

## La buona gestione dei rischi

La CI opera secondo quanto previsto dalle istruzioni del 24 settembre 2010<sup>69</sup> sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi. La CI si è dotata di strumenti specifici per identificare, misurare, mitigare e monitorare i rischi legati al suo mandato. L'applicazione delle linee direttive in materia di gestione dei rischi e di lotta contro le irregolarità, l'audit di progetti e programmi, un sistema di controllo interno efficace nonché la revisione sistematica delle procedure di gestione contribuiscono a ridurre i rischi. A intervalli regolari vengono condotte analisi indipendenti e dialoghi con le rappresentanze svizzere sul posto allo scopo di valutare e, all'occorrenza, adeguare le modalità di lavoro nell'ottica della gestione dei rischi. Il Consiglio federale accorda grande importanza ai rischi inerenti alla realizzazione dei programmi, ma anche alla gestione dei rischi legati alla sicurezza del personale e dei partner all'estero.

## La ricerca scientifica per valutare l'impatto della CI

Più di 100 valutazioni esterne e indipendenti vengono effettuate ogni anno dal DFAE e dal DEFR per misurare la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza, l'impatto e la sostenibilità dei programmi della CI (n. 1.3.1). Il lavoro di cooperazione continuerà a trarre insegnamenti dall'esperienza concreta e manterrà un atteggiamento autocritico. La gestione orientata ai risultati sarà consolidata utilizzando meglio i dati e tenendo conto della ricerca scientifica, in particolare degli studi di impatto. In questo modo si disporrà di maggiori conoscenze empiriche, che consentiranno di meglio orientare la CI nel medio e lungo periodo<sup>70</sup>. Verrà rafforzata la valutazione scientifica mediante studi di impatto, con particolare attenzione alle pubblicazioni oggetto di revisione paritaria a livello internazionale. La Svizzera misura il raggiungimento dei suoi obiettivi e il loro contributo alla realizzazione degli OSS sulla base di metodologie e pratiche riconosciute a livello internazionale. L'attuazione dei programmi e dei progetti è oggetto di un monitoraggio rigoroso volto a garantire che i fondi siano utilizzati come previsto e producano i risultati auspicati.

---

69 FF 2010 5759

---

70 Numerose sintesi di studi controllati randomizzati (*randomised controlled trials*, metodo per indagare l'efficacia di un intervento in un gruppo specifico rispetto a un gruppo di controllo selezionato a caso) sono disponibili al seguente link: [www.3ieimpact.org](http://www.3ieimpact.org) > *Evidence hub*

# 4 Attuazione

## 4.1 Strumenti

### 4.1.1 Aiuto umanitario (DFAE)

Il mandato umanitario della Svizzera è universale (senza limitazioni geografiche). L'aiuto umanitario, che si adopera in primo luogo per soccorrere le popolazioni vittime di crisi, situazioni di violenza, conflitti armati e catastrofi nonché per garantire la loro sicurezza, la loro dignità e il rispetto dei loro diritti, è indissociabile dal rispetto del diritto internazionale umanitario, delle norme internazionali e dei principi umanitari.

L'aiuto umanitario svizzero svolge un triplice ruolo: 1) fa fronte direttamente, in modo efficace e pragmatico (anche mediante interventi diretti), alle conseguenze dei conflitti armati e delle catastrofi, 2) eroga finanziamenti in modo flessibile e affidabile e 3) difende la causa umanitaria impegnandosi nei negoziati a favore del diritto e dei principi umanitari. Preservare la tradizione svizzera sulla scena umanitaria internazionale è nell'interesse della Svizzera.

L'azione dell'aiuto umanitario si concentrerà sui seguenti quattro aspetti, in particolare grazie alle competenze del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) (cfr. riquadro):

1. approvvigionamento idrico e strutture igienico-sanitarie;
2. rafforzamento della sicurezza alimentare e dei mezzi di sostentamento;
3. protezione delle persone più vulnerabili (in particolare i profughi, i rifugiati e gli sfollati interni, con un'attenzione speciale alla protezione contro la violenza sessuale e di genere e alle esigenze delle persone disabili) e formazione in situazioni di emergenza;
4. riduzione dei rischi legati alle catastrofi naturali, compresa la ricostruzione resiliente.

Per prevenire e gestire le conseguenze delle crisi e delle catastrofi, la Svizzera contribuisce simultaneamente all'aiuto d'emergenza, alla prevenzione e alla riduzione dei rischi di catastrofe nonché alla ricostruzione e alla riabilitazione.

L'aiuto d'emergenza permette alle persone e alle comunità di soddisfare i loro bisogni, garantendo l'approvvigionamento di acqua potabile e generi alimentari di base, la messa a disposizione di strutture igienico-sanitarie e alloggi provvisori, le cure mediche di emergenza e l'accesso alla formazione, proteggendo i profughi e gli sfollati interni e sostenendo le vittime di violenza sessuale e di genere. L'aiuto d'emergenza

è destinato ai gruppi più vulnerabili e contribuisce a lenire le sofferenze delle persone maggiormente colpite. In caso di crisi prolungate contribuisce a ripristinare condizioni di vita dignitose, avvalendosi di partenariati innovativi.

Facendo leva sulla sua reputazione di Stato neutrale e inter-mediaro trasparente, la Svizzera si adopera per il rispetto dei principi umanitari – umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza – e del diritto internazionale umanitario. Rivendica, per esempio, la garanzia dell'accesso umanitario. Rispetto al messaggio CI 2017–2020, la percentuale destinata all'aiuto d'emergenza sarà aumentata, passando dal 66 all'80 per cento circa del credito quadro «aiuto umanitario». L'aiuto d'emergenza può essere assicurato direttamente dalla DSC oppure indirettamente tramite ONG o organizzazioni multilaterali (all. 5), come il Programma alimentare mondiale.

La prevenzione delle catastrofi interviene a monte delle catastrofi naturali attraverso misure di prevenzione (costruzioni solide, fuori dalle zone pericolose; opere di protezione) e di preparazione (strutture di gestione delle crisi, sistemi di allerta precoce). La ricostruzione interviene invece dopo una catastrofe naturale o un conflitto armato. Per evitare che le catastrofi naturali generino crisi umanitarie o economiche, la Svizzera si impegna a favore di una gestione proattiva dei rischi derivanti dalle catastrofi naturali. Pur conservando un mandato universale per gli interventi a breve termine, le attività in materia di prevenzione e ricostruzione si concentrano sulle quattro regioni prioritarie della cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE per gli interventi a lungo termine.

Nelle situazioni di crisi prolungate sarà riservata particolare attenzione alle sinergie tra l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo e la promozione della pace.

## Il Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA)

Il CSA è il volto dell'aiuto umanitario della Svizzera in caso di crisi e catastrofi all'estero. Organizza i primi soccorsi in seguito a catastrofi naturali, fornisce ripari, costruisce edifici antisismici, ripristina l'approvvigionamento di acqua potabile ed esegue operazioni di emergenza. Il CSA rappresenta una soluzione tipicamente svizzera: è infatti un corpo di milizia formato da circa 650 specialisti volontari, molti dei quali attivi nel settore privato, che possono essere chiamati in servizio rapidamente. Oltre a garantire i primi soccorsi in caso di crisi e catastrofi, i membri del CSA mettono a disposizione delle organizzazioni internazionali le loro conoscenze specialistiche, fornendo un prezioso sostegno nei Paesi interessati e presso le sedi delle organizzazioni.

### Il Corpo svizzero di aiuto umanitario 2018



**228**  
Esperti del CSA



**300**  
Interventi



**59**  
Paesi

### 4.1.2 Cooperazione allo sviluppo (DFAE e DEFR)

#### Cooperazione bilaterale allo sviluppo (DFAE e DEFR)

Con la cooperazione bilaterale allo sviluppo, la Svizzera si adopera a lungo termine per creare nuove prospettive sul piano economico, sociale e ambientale in un numero limitato di Paesi prioritari. Sostiene gli sforzi dei Paesi in sviluppo per migliorare le condizioni di vita delle loro popolazioni, in particolare garantendo che le persone povere o emarginate abbiano accesso stabile alle risorse e ai servizi di base e possano partecipare ai processi decisionali che le riguardano. Attraverso un'analisi dei bisogni delle popolazioni (comprese le sfide globali), degli interessi e del valore aggiunto della Svizzera, il DFAE ha identificato quattro regioni prioritarie (n. 3.4.2)<sup>71</sup>. In queste aree prioritarie del DFAE, il DEFR manterrà il suo impegno in un numero limitato di Paesi prioritari e proseguirà le sue attività in alcuni Paesi emergenti dell'America latina, dove la Svizzera ha interessi legati alla sua politica economica esterna. I due dipartimenti lavoreranno a stretto contatto all'interno delle quattro regioni.

**Nord Africa e Medio Oriente** costituiscono un'area caratterizzata da una forte polarizzazione politica e una situazione molto instabile. In vari Paesi il clima politico interno si è deteriorato, evidenziando uno scollamento crescente tra la politica dominante e le aspirazioni popolari (frustrazioni delle giovani generazioni, fratture sociali sempre più grandi). A queste sfide si aggiungono una mancanza di crescita economica e una gestione inefficace delle risorse naturali. In questa regione vicina, gli interessi della Svizzera sono molteplici e considerevoli: approvvigionamento o transito energetico, relazioni economiche, scambi culturali e sociali in aumento. I rischi in termini di sicurezza, legati all'instabilità politica, ai conflitti armati in corso e all'aumento dell'estremismo violento alle porte dell'Europa, non possono essere ignorati. L'instabilità nella regione ha generato consistenti flussi di migranti e sfollati forzati (in primo luogo nel contesto della crisi siriana). Al tempo stesso il Medio Oriente è un crocevia degli scambi commerciali globali, che registrano una rapida crescita.

La cooperazione bilaterale allo sviluppo darà priorità ai seguenti aspetti:

- buongoverno: sostegno alle autorità nazionali e locali nonché alla società civile, accesso equo a servizi pubblici di qualità, gestione delle finanze pubbliche (compresa la mobilitazione delle risorse interne);
- sviluppo economico: competitività, condizioni quadro per il settore privato e condizioni sul mercato del lavoro;
- acqua e adattamento ai cambiamenti climatici;
- istruzione di base e formazione professionale inclusive e di qualità;
- migrazione: migliore gestione delle sfide e delle opportunità.

**L'Africa subsahariana** registra una crescita demografica sostenuta ed entro il 2030 nove persone su dieci in condizioni di povertà estrema vivranno in questa area del pianeta. Entro il 2035 la metà della popolazione dell'Africa subsahariana vivrà in aree urbane. Vaste regioni africane sono colpite da siccità ricorrenti o inondazioni aggravate dai cambiamenti climatici. Abitata dalla popolazione più giovane del mondo, la regione dispone di un grande potenziale in termini di forza lavoro. Se molti Paesi dell'area registrano una forte crescita economica, in altri i conflitti armati, la debolezza delle istituzioni governative e giudiziarie, la corruzione e il malgoverno frenano gli investimenti e il commercio. Una parte consistente dei flussi migratori irregolari e degli spostamenti forzati diretti verso l'Europa proviene dall'Africa subsahariana. I sistemi sanitari deboli faticano a gestire le crisi sanitarie (AIDS, Ebola) e contribuiscono ad accrescere le resistenze agli antibiotici, ciò che minaccia sempre di più il mondo e la Svizzera. Anche se gli scambi economici con la Svizzera sono ancora modesti (ad eccezione dello sfruttamento delle risorse naturali), a lungo termine il mercato africano diventerà più interessante per le imprese svizzere.

La cooperazione bilaterale allo sviluppo darà priorità ai seguenti aspetti:

<sup>71</sup> Gli altri strumenti della CI si concentreranno sulle quattro regioni prioritarie, pur conservando il loro mandato universale.



- servizi di base equi e di qualità (salute, formazione, accesso all'acqua, sicurezza alimentare) tenendo conto dei cambiamenti climatici e delle sfide demografiche;
- sviluppo economico: creazione di posti di lavoro dignitosi e di opportunità economiche durature (formazione professionale, accesso ai servizi finanziari, catene di valore regionali e globali);
- buongoverno, con una diversificazione delle priorità tra Paesi stabili e Paesi fragili. Nei Paesi stabili, le priorità sono una migliore gestione della cosa pubblica, la mobilitazione delle risorse interne, il rafforzamento dello Stato di diritto, l'inclusione sociale e il rafforzamento della libera circolazione di beni, servizi e persone nella regione (in modo da creare alternative all'emigrazione verso l'Europa). Nei Paesi fragili, il buongoverno ha come priorità la lotta contro la corruzione, la prevenzione dei conflitti, la costruzione di uno Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, attraverso la collaborazione con le comunità locali e gli enti governativi decentrati;
- sviluppo urbano: gestione energetica, mobilità e sviluppo delle infrastrutture di base.

Negli ultimi decenni **l'Asia centrale, l'Asia meridionale e il Sud-Est asiatico** sono stati caratterizzati da una forte crescita economica, anche se la difficile eredità delle economie pianificate continua a frenare alcuni Paesi dell'Asia centrale. La forte riduzione del numero di persone in condizioni di povertà estrema resta tuttavia fragile: gli shock economici, gli effetti dei cambiamenti climatici e l'insicurezza alimentare minacciano di annullare i progressi fatti. La crescita non è sostenibile né dal punto di vista ambientale (impatto dell'industria estrattiva, attività ad alta intensità energetica, urbanizzazione selvaggia) né da quello sociale (disparità e disuguaglianze crescenti in vari Paesi, sistemi politici autoritari) con il rischio di instabilità politica ed economica. Visti il dinamismo e l'importanza sempre maggiore della regione come polo economico, nonché l'appartenenza a uno stesso gruppo di voto in alcune organizzazioni multilaterali, è nell'interesse della Svizzera contribuire ad affrontare le sfide in materia di sviluppo sostenibile e favorire la stabilità dell'intera area.

La cooperazione bilaterale allo sviluppo darà priorità ai seguenti aspetti:

- mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ai loro effetti, comprese la gestione dell'acqua e dell'energia, la sicurezza alimentare e la riduzione dei rischi di catastrofe;
- buongoverno, compresi il rafforzamento delle istituzioni a livello nazionale e locale, la gestione delle finanze pubbliche e i servizi pubblici che permettano di lottare contro le disuguaglianze;
- sviluppo economico: sostenendo il miglioramento delle condizioni quadro, lo sviluppo del settore finanziario, la promozione del settore privato, l'accesso equo a servizi infrastrutturali di qualità e, con particolare attenzione, l'istruzione di base e la formazione professionale.

Nell'**Europa dell'Est**, durante gli ultimi 30 anni gli ex Paesi comunisti hanno fatto importanti passi avanti verso la democrazia, lo Stato di diritto e l'economia di mercato. Benché la

povertà estrema sia stata sostanzialmente sradicata e si sia sviluppata una classe media, la regione deve ancora affrontare numerosi problemi (debolezza delle istituzioni statali, corruzione e lentezza delle riforme). Vari Paesi della regione soffrono delle conseguenze di conflitti armati del passato o sono toccati da conflitti in corso. Data la vicinanza geografica e i legami umani, in particolare dovuti all'importante diaspora di cittadini dei Balcani, la stabilità e la sicurezza della regione come pure il miglioramento delle condizioni quadro politiche ed economiche che facilitano lo sviluppo di nuovi mercati e le possibilità d'investimento sono nell'interesse della Svizzera.

La cooperazione bilaterale allo sviluppo darà priorità ai seguenti aspetti:

- sviluppo economico: rafforzamento del settore finanziario, creazione di posti di lavoro, miglioramento dei servizi di base e gestione energetica delle città;
- buongoverno, compresi il rafforzamento delle istituzioni nazionali e locali e i servizi pubblici di base, la gestione delle finanze pubbliche, l'inclusione e la lotta contro la corruzione;
- mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ai loro effetti, protezione dell'ambiente e riduzione dei rischi di catastrofe.

In **America latina e nei Caraibi**, in seguito all'analisi dei bisogni rispetto ad altre regioni del mondo<sup>72</sup>, degli interessi della Svizzera e del valore aggiunto della sua CI, la cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE porterà progressivamente a termine i suoi interventi entro il 2024. La chiusura dei programmi sarà pianificata in modo da garantire risultati duraturi. Visti gli interessi della politica economica esterna della Svizzera, il DEFR continuerà invece a impegnarsi in America latina (fig. 6). Darà la priorità allo sviluppo e alla gestione economica, favorendo il miglioramento delle condizioni quadro economiche per aumentare la trasparenza nei processi di pianificazione e gestione delle risorse finanziarie e naturali, l'integrazione nelle filiere produttive mondiali, la crescita del settore privato e l'accesso equo a servizi infrastrutturali di qualità, in particolare nelle regioni urbane.

In tutte le regioni avranno la priorità i programmi di cooperazione congiunti, che rafforzano le connessioni tra l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo e la promozione della pace, in particolare in caso di crisi prolungate, in modo da garantire interventi più efficienti e ottenere risultati duraturi. Dal punto di vista dell'attuazione è indispensabile accordare un'attenzione particolare all'uguaglianza di genere.

Nel periodo 2017–2020 la cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE e del DEFR era attiva in 30 tra Paesi e regioni prioritarie, per un totale complessivo di 52 Paesi (46

72 Benché in vari Paesi le disuguaglianze e la violenza restino elevate, l'America latina è riuscita a ridurre la povertà e a migliorare considerevolmente i servizi di base. A partire dagli anni 1980 la regione ha inoltre registrato un importante consolidamento della democrazia: cfr. *Center for Systemic Peace*, banca dati «Polity IV», [www.systemicpeace.org](http://www.systemicpeace.org) > *Analysis* > *Polity Project* > *Country Reports: South America: Regimes by Type*.

per il DFAE<sup>73</sup> e 13 per il DEFR, di cui 7 comuni). Per concentrare le risorse e massimizzare l'impatto, entro la fine del 2024 la cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE ridurrà il numero di Paesi prioritari da 46 a 35 (tab. 1 e all. 4)<sup>74</sup>. Non viene proposto alcun nuovo Paese prioritario.

Il DEFR manterrà la sua focalizzazione geografica in 13 Paesi prioritari e rivedrà la sua posizione in vista del periodo 2025–2028 per preparare la transizione verso un eventuale ritiro in

alcuni di questi Paesi. Al di fuori dei suoi 13 Paesi prioritari, il DEFR attua misure complementari sulla base delle proprie competenze, agendo in maniera selettiva, flessibile e mirata<sup>75</sup>. Queste misure complementari fanno leva al contempo sulle competenze del DEFR nel campo della politica economica e commerciale e sulle conoscenze di altri attori dell'Amministrazione federale. I criteri d'intervento nei Paesi prioritari (all. 3) sono utilizzati anche per selezionare i Paesi a cui destinare misure complementari.

73 Nel messaggio CI 2017–2020, la regione del Corno d'Africa (Etiopia, Kenya e Somalia) contava come un unico Paese.

74 Alcuni di questi Paesi faranno parte di programmi di cooperazione che riuniscono diversi Paesi prioritari, per esempio la regione dei Grandi Laghi (Ruanda, Burundi, Kivu), il Caucaso meridionale (Georgia, Armenia), l'area del Mekong (Laos, Cambogia), l'Asia centrale (Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan).

75 Per esempio in Azerbaigian, dove si attuano misure complementari al programma della DSC nel Caucaso meridionale (Georgia e Armenia).



Figura 6: Paesi prioritari del DEFR

**Tabella1: Paesi prioritari della cooperazione bilaterale allo sviluppo (DFAE e DEFR)**

Regioni	Paesi prioritari	Paesi in fase di ritiro (entro la fine del 2024)
Nord Africa e Medio Oriente	Egitto**, contesto della crisi siriana (per ora Libano e Giordania), Territorio palestinese occupato, Tunisia**	
Africa subsahariana	Benin, Burkina Faso, Burundi, Ciad, Ghana*, Mali, Mozambico, Niger, Repubblica democratica del Congo (Kivu), Ruanda, contesto della crisi somala (attualmente a partire dal Kenya e dall’Etiopia), Sudafrica*, Tanzania, Zambia***, Zimbabwe	Eswatini (Swaziland)***, Lesotho***, Malawi***
Asia centrale e meridionale, Sud-Est asiatico	Afghanistan, Bangladesh, Cambogia, Indonesia*, Kirghizistan**, Laos, Myanmar, Nepal, Tagikistan**, Uzbekistan, Vietnam*	Mongolia, Pakistan (2019)
Europa dell’Est	Albania**, Armenia, Bosnia e Erzegovina, Georgia, Kosovo, Moldova, Repubblica di Macedonia del Nord, Serbia**, Ucraina**	Azerbaigian
America latina e Caraibi	Colombia*, Perù*	Bolivia, Cuba, Haiti, Honduras, Nicaragua
<b>Totale</b>	<b>41 Paesi: 35 DFAE (DSC) e 13 DEFR (SECO), di cui 7 comuni, cfr. allegato 4</b>	<b>11 Paesi DFAE</b>

\* 6 Paesi della cooperazione bilaterale solo DEFR (SECO)

\*\* 7 Paesi della cooperazione bilaterale comuni DFAE (DSC) e DEFR (SECO)

\*\*\* Paesi senza una presenza permanente della CI della Svizzera nel 2019

### Interventi ad hoc del DFAE al di fuori dei Paesi prioritari

In termini geografici, almeno il 90 per cento degli impegni della cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE sarà destinato ai Paesi prioritari (tab. 1). Il restante 10 per cento (al massimo) potrà essere utilizzato per programmi regionali e interventi specifici a breve o a medio termine in altri Paesi all’interno delle quattro regioni prioritarie. La DSC potrà così cogliere rapidamente opportunità al di fuori dei suoi Paesi prioritari per i seguenti motivi:

- facilitare un legame strategico con la politica migratoria (nel periodo 2021–2024, 60 mio. fr. saranno riservati a progetti attuati in Paesi identificati d’intesa con la struttura IMZ, in particolare tenendo conto delle proposte formulate dalla Segreteria di Stato della migrazione);
- sostenere dinamiche regionali o transfrontaliere che consentano per esempio di esercitare un’influenza mirata sulle condizioni quadro dei Paesi interessati o sulla politica internazionale;
- sostenere partenariati innovativi con il settore privato;
- cogliere opportunità corrispondenti alle competenze e alle priorità della Svizzera, identificate da un’ambasciata svizzera in loco, un ufficio federale o una ONG svizzera, per esempio il sostegno a un governo in fase di transizione democratica impegnato ad attuare riforme; e
- integrare le attività dell’aiuto umanitario svizzero con programmi e iniziative a più lungo termine (*nexus*).

### Cooperazione economica allo sviluppo (DEFR)

Mediante la sua cooperazione economica allo sviluppo, la Svizzera sostiene i Paesi in sviluppo nella realizzazione di cambiamenti strutturali, nello sviluppo del settore privato e nella loro integrazione nell’economia mondiale. Le sue attività si concentrano sulla promozione di condizioni quadro affidabili in materia di politica economica e sul sostegno a iniziative innovative del settore privato. Questo approccio facilita l’accesso delle persone e delle imprese ai mercati e alle opportunità e crea prospettive di lavoro dignitose. In questo modo la Svizzera contribuisce alla crescita economica sostenibile e a una prosperità duratura.

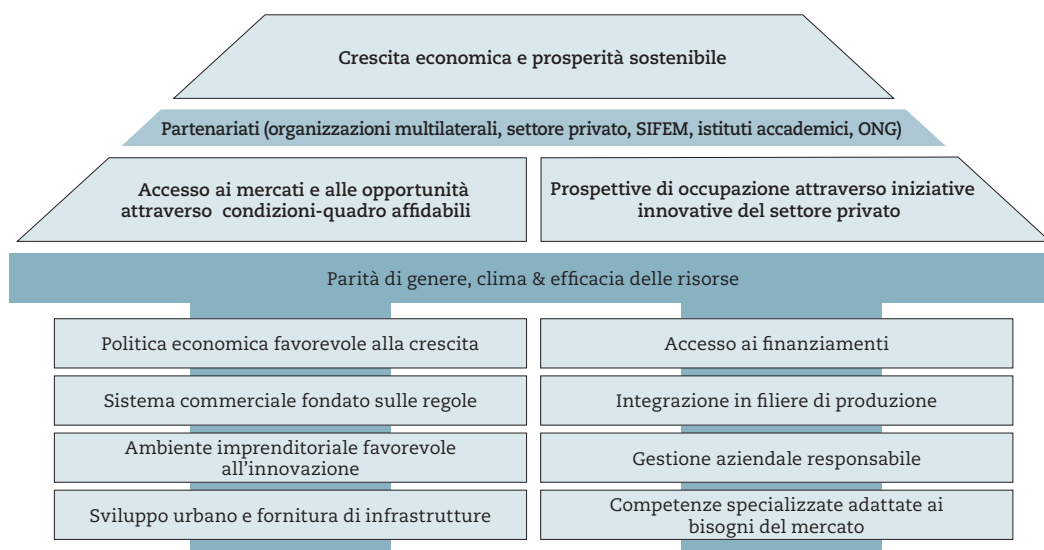


Figura 7: Panoramica della cooperazione economica allo sviluppo del DEFR

Per rafforzare le condizioni quadro e il buongoverno, la Svizzera si impegna a favore di un'economia politica propizia alla crescita, di un sistema commerciale basato su un quadro normativo chiaro e prevedibile, di un clima imprenditoriale favorevole all'innovazione, di uno sviluppo urbano integrato e di un adeguato sviluppo infrastrutturale. La capacità dei Paesi in sviluppo di mobilitare le proprie risorse e di utilizzarle in modo responsabile è una condizione indispensabile per raggiungere gli OSS. Dinanzi all'aumento del debito pubblico in molti Paesi, la Svizzera porterà avanti il suo impegno a favore di una migliore gestione fiscale e del debito nonché l'impegno nei mercati finanziari e dei capitali. A questo fine saranno prioritari la modernizzazione delle amministrazioni finanziarie locali e lo sviluppo dei mercati locali dei capitali. I rischi legati ai cambiamenti climatici e all'ambiente sono sistematicamente presi in considerazione. L'obiettivo è, soprattutto, consentire alle città di pianificare in modo prudente i progetti infrastrutturali e migliorare la mobilità urbana, l'affidabilità dell'approvvigionamento energetico e la loro resilienza in caso di catastrofi naturali. Le opportunità offerte dalla digitalizzazione vengono colte per aumentare l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni, rimuovere determinati ostacoli burocratici e prevenire la corruzione.

La Svizzera continuerà a impegnarsi affinché i Paesi in sviluppo sfruttino pienamente il potenziale degli accordi commerciali. La creazione di sistemi commerciali moderni e l'applicazione delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio e delle norme internazionali del lavoro sono una priorità, insieme alla protezione della proprietà intellettuale. Simili misure rafforzano la capacità d'innovazione, la produttività e la competitività delle imprese nei Paesi in sviluppo, contribuendo parallelamente all'attuazione della politica di libero scambio della Svizzera. La Svizzera offre inoltre supporto tecnico e programmi di formazione che consentono ai Paesi di difendere efficacemente i propri interessi nelle trattative commerciali.

Il 90 per cento dei posti di lavoro nel mondo è creato dal settore privato che, in quanto motore della crescita economica, svolge un ruolo chiave nella realizzazione di uno sviluppo sostenibile. Per favorire lo sviluppo delle iniziative innovative del settore privato, la Svizzera promuove l'accesso alle possibilità di finanziamento, l'integrazione dei produttori nelle catene di valore, la gestione aziendale responsabile e il rafforzamento delle competenze specialistiche. Al fianco di attori privati, sviluppa meccanismi innovativi che consentono alle imprese di accedere a finanziamenti e offrono alle banche nuove opportunità di investimento. Su questo fronte, l'impegno nel settore degli investimenti di impatto (*impact investing*) sarà rafforzato. Anche il SIFEM, la società di finanziamento allo sviluppo della Confederazione, svolgerà un ruolo più importante in questo ambito.

Nei negoziati sugli accordi di libero scambio, la Svizzera si impegna per l'inserimento di norme modello in materia di commercio e sviluppo sostenibile. Queste norme rappresentano un importante fattore economico nel settore del commercio di materie prime e dell'industria tessile. La Svizzera si concentra sulla promozione di catene di valore specifiche particolarmente importanti per i Paesi in sviluppo, alle quali, grazie alle sue competenze e alla sua importanza nel commercio internazionale, può fornire un prezioso contributo. Questa politica comprende il turismo, le materie prime agricole, come il cacao o il caffè, e le materie prime minerali. La Svizzera promuove una gestione aziendale che, oltre a perseguire i propri obiettivi economici, si assuma la propria responsabilità nei confronti del personale, della società e dell'ambiente. In questo contesto, vigila sul rispetto dei diritti umani e delle norme sociali, lavorative e ambientali internazionali. La Svizzera sostiene inoltre l'istruzione di base e la formazione continua della manodopera attraverso programmi adeguati alle esigenze del mercato del lavoro e sfruttando le opportunità offerte dalla trasformazione digitale.

## Programmi globali (DFAE)

Le sfide globali non possono essere affrontate da un solo Paese, ma richiedono per definizione un'azione collettiva a complemento degli sforzi nazionali. Attraverso i programmi globali del DFAE, la Svizzera mira a incoraggiare e introdurre norme universalmente riconosciute, allo scopo di far fronte a tali sfide (fig. 8). Partecipa a processi intergovernativi, iniziative globali e regionali nonché ad azioni innovative in determinati Paesi per influenzare il quadro normativo internazionale. Nuovi strumenti finanziari svolgeranno un ruolo sempre più importante per la cooperazione transfrontaliera e intersettoriale. Nei suoi settori di competenza, il DFAE si concentra, con una media di 30 milioni di franchi all'anno per programma, sulle seguenti cinque sfide globali: migrazione, cambiamenti climatici e ambiente, sicurezza alimentare, acqua e salute<sup>76</sup>.

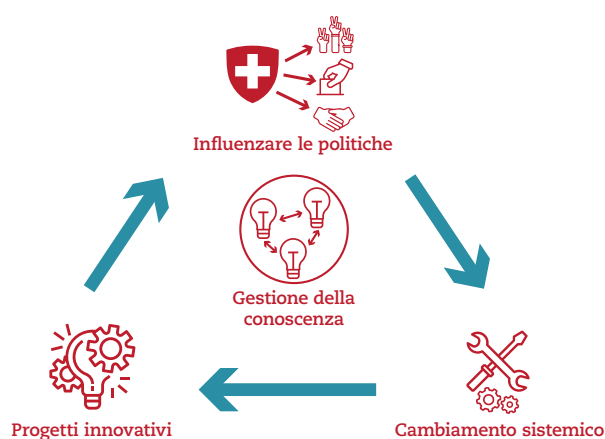


Figura 8: Principi di azione dei programmi globali

1. Mettendo l'accento sulle regioni d'interesse migratorio per la Svizzera, il programma globale **Migrazione e sviluppo** s'iscrive appieno nel mandato di connettere strategicamente la CI e la politica migratoria (n. 3.4.3) mantenendo al contempo un approccio globale. Si tratterà di replicare in Medio Oriente e in Africa le buone pratiche e l'esperienza acquisite lungo i corridoi migratori nell'Asia meridionale, al fine di migliorare la protezione dei migranti e di massimizzare il loro contributo allo sviluppo economico dei Paesi di origine e di accoglienza. Il programma rafforzerà pertanto la collaborazione con il settore privato e le città, nonché con istituti di ricerca svizzeri.
2. Il programma globale **Cambiamento climatico e ambiente** metterà l'accento sull'attuazione di soluzioni innovative, fondate sulle esperienze svizzere e sulle prove scientifiche. Promuoverà uno sviluppo sostenibile a basse emissioni e non inquinante, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione sostenibile delle zone urbane e rurali, in particolare aree montane e foreste, soprattutto nei

settori dell'energia rinnovabile, dell'efficienza energetica e dei rifiuti. Si adopererà inoltre per rafforzare l'efficacia dei meccanismi multilaterali di finanziamento nell'ambito del clima e dell'ambiente e contribuirà al loro finanziamento. Il coordinamento tra i vari dipartimenti interessati (DFAE, DEFR e DATEC) è garantito mediante una struttura interdipartimentale.

3. Il programma globale **Acqua** metterà l'accento sulle iniziative volte a migliorare la gestione partecipativa delle risorse idriche transfrontaliere allo scopo di ridurre i rischi di conflitti e catastrofi, coinvolgendo in particolare le donne e i giovani e migliorando le condizioni quadro. Si impegnerà per garantire il diritto umano di accedere all'acqua potabile e ai servizi igienici, coinvolgendo soprattutto gli imprenditori sociali e il settore privato, e promuoverà modalità efficaci e sostenibili di finanziamento per gli investimenti legati all'acqua.
4. Il programma globale **Sicurezza alimentare** metterà l'accento sull'influenza sulle politiche globali e regionali in materia di sicurezza alimentare e nutrizione. Dal diritto all'alimentazione ai diritti dei contadini, il programma si adopera a favore del rispetto delle norme internazionali e per le innovazioni che promuovono sistemi alimentari efficienti, sostenibili e resilienti. Promuoverà la ricerca agricola, la condivisione di nuove tecnologie, gli investimenti responsabili e la biodiversità agricola.
5. Il programma globale **Salute** metterà l'accento sulla qualità e il finanziamento sostenibile di sistemi e servizi sanitari più efficienti affinché rispondano meglio ai bisogni delle popolazioni più svantaggiate. Promuoverà la salute e i diritti sessuali e riproduttivi, la salute materna e infantile nonché la lotta contro le malattie trasmissibili e non trasmissibili prioritarie per i Paesi in sviluppo. Il programma collaborerà da vicino con il settore privato e il mondo scientifico, soprattutto per la ricerca e lo sviluppo di nuovi prodotti medici di qualità e un migliore accesso a questi ultimi. Inoltre si impegnerà a livello di altri fattori che influenzano la salute, come l'acqua o l'inquinamento atmosferico<sup>77</sup>.

## Organizzazioni multilaterali di sviluppo (DFAE e DEFR)

La CI rafforza la sua azione impegnandosi attivamente nei processi multilaterali volti a consolidare il quadro normativo e le condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile. Le organizzazioni multilaterali sono un pilastro importante della cooperazione allo sviluppo. Le banche di sviluppo hanno mezzi finanziari e un know-how considerevoli e le organizzazioni dell'ONU svolgono un ruolo normativo fondamentale per un'economia aperta come quella svizzera. Permettono di agire su vasta scala, integrando le buone esperienze nelle politiche.

76 [www.dsc.admin.ch](http://www.dsc.admin.ch) > Attività e Progetti > Attività > Sfide globali > Progetti globali

77 Il programma globale Salute contribuisce alla politica estera della Svizzera in materia di salute 2019–2024, disponibile su: [www.ufsp.admin.ch](http://www.ufsp.admin.ch) > Strategia & politica > Politica estera della Svizzera in materia di salute (PES)

La CI collabora con 16 organizzazioni multilaterali di sviluppo prioritarie<sup>78</sup> (all. 5). Questa scelta rispecchia le sue priorità per l'attuazione dell'Agenda 2030. Tra queste organizzazioni prioritarie figurano istituzioni finanziarie internazionali, organizzazioni del sistema di sviluppo dell'ONU, fondi e reti globali. Il nostro Paese è al tempo stesso membro, donatore e partner operativo di tali organizzazioni. Partecipando ai loro organi direttivi (gruppi di voto, consigli di amministrazione ecc.), esercita un'influenza diretta sui loro orientamenti strategici e può iscriverci le sue priorità, dando così un'eco globale ai propri interessi. Per valutare annualmente la prestazione delle organizzazioni multilaterali prioritarie, la Svizzera ha elaborato uno strumento di monitoraggio, apprezzato dall'OCSE, che permette di assicurarsi che le organizzazioni mantengano una rotta strategica e migliorino la loro efficienza. Queste valutazioni servono da base per lo stanziamento dei finanziamenti.

#### 4.1.3 Promozione della pace e sicurezza umana (DFAE)

Grazie alla sua storia e alla sua neutralità, la Svizzera ha una solida legittimità e può sostenere processi politici che mirano a prevenire o a risolvere i conflitti. È riconosciuta non solo per il suo sistema politico inclusivo, che accorda ampio spazio agli attori locali e alle minoranze, ma anche per le sue capacità d'innovazione e di partenariato. La Svizzera gode di una credibilità particolare in materia di diritto internazionale umanitario e di diritti umani, come pure in materia di disarmo. L'invio di esperti svizzeri attraverso il Pool di esperti per la promozione civile della pace (PEP) (cfr. riquadro) rafforza le istituzioni internazionali e aumenta la visibilità del nostro Paese. Grazie poi alla Ginevra internazionale e a un'intensa collaborazione con le organizzazioni multilaterali, la Svizzera ha buone possibilità di raggiungere i suoi obiettivi.

Benché questo strumento della CI abbia portata universale (senza limitazioni geografiche), la maggior parte degli interventi saranno concentrati nelle quattro regioni prioritarie della cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE.

#### Rafforzamento dei diritti umani

I diritti individuali fondamentali sono la base di una società pacifica, inclusiva e prospera. La diplomazia svizzera si impegna in modo inclusivo<sup>79</sup> e coerente a favore della difesa e del rafforzamento dei diritti umani e della lotta contro l'impunità sia nell'ambito di iniziative bilaterali sia all'interno di organizzazioni multilaterali. La Svizzera sostiene le commissioni d'inchiesta e le missioni di accertamento dei fatti e vi partecipa. Promuove inoltre l'interdipendenza tra i diritti civili e politici e i diritti economici, sociali e culturali e si adopera affinché tutta la società rispetti i diritti umani.

<sup>78</sup> Il presente messaggio include un'organizzazione multilaterale di sviluppo supplementare rispetto al messaggio 2017–2020: la Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture, creata nel 2014.

<sup>79</sup> Strategia del DFAE Uguaglianza di genere e Diritti delle donne, 2017.

#### Risoluzione pacifica dei conflitti

Nei processi di pace la CI sostiene una forma di dialogo che coinvolga, se possibile, tutti gli attori interessati, comprese tutte le parti in conflitto. Si adopera per una pace inclusiva e duratura e presta un'attenzione particolare alla rappresentanza delle donne in questi processi. La Svizzera mette a disposizione le proprie competenze specifiche nei processi politici imperniati per esempio sulla mediazione, il federalismo, il cessate il fuoco, l'elaborazione del passato o la lotta contro l'impunità.

#### Protezione delle persone nei conflitti

In caso di conflitti armati o catastrofi naturali, il numero di persone uccise, ferite o costrette ad abbandonare le proprie abitazioni o il proprio Paese è in aumento (n. 1.2.1). Oltre al sostegno offerto tramite l'aiuto umanitario, la Svizzera si adopera per proteggere i civili, compreso il personale umanitario, utilizzando mezzi diplomatici. Il DFAE lancia iniziative per promuovere il rispetto e l'attuazione del quadro normativo e per proteggere la popolazione civile, in particolare mettendo a disposizione delle missioni di pace degli agenti di polizia e dei giuristi, che lottano contro la violenza sessuale come tattica di guerra. Limita inoltre l'impatto dei conflitti armati mediante il disarmo o il controllo degli armamenti.

#### Prevenzione dei conflitti armati

La Svizzera si impegna per prevenire le crisi e i conflitti. Il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto è un prezioso indicatore di allerta. La CI sostiene così elezioni libere e pacifiche, il ripristino dello Stato di diritto, la partecipazione paritetica delle donne e degli uomini, l'inclusione delle minoranze e dei gruppi emarginati nei processi politici e la prevenzione dell'estremismo violento e delle atrocità.

---

#### Pool di esperti per la promozione civile della pace (PEP)

Ogni anno il PEP fornisce a organizzazioni internazionali e regionali come l'ONU, l'OSCE o l'UE circa 200 esperti civili e di polizia. Sostiene l'elaborazione di conoscenze formando esperti svizzeri, ma anche esperti locali provenienti dalle regioni in cui è in corso una crisi. Gli esperti svizzeri monitorano lo svolgimento delle elezioni e il rispetto degli accordi di cessate il fuoco. Gli agenti di polizia e il personale giudiziario inviati sul campo dal PEP aiutano le forze di polizia nazionali a proteggere le vittime di conflitti e le sostengono nel rafforzare lo Stato di diritto. Gli specialisti dei diritti umani e gli esperti in ambito giuridico indagano sulle violazioni del diritto internazionale e contribuiscono all'elaborazione del passato. Le competenze degli esperti svizzeri sono ricercate in tutto il mondo.

## 4.2 Tre unità di attuazione

I quattro disegni di decreti federali relativi alla CI 2021–2024 vertono sulle attività di tre unità amministrative: la DSC e la DSU (per il DFAE) e la SECO (per il DEFR). Queste attività sono finanziate attraverso i cinque crediti quadro proposti al Parlamento. Anche altri uffici federali svolgono – attingendo al loro bilancio – attività internazionali contabilizzate come APS secondo i criteri dell'OCSE, tra cui la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

### La Direzione dello sviluppo e della cooperazione, DSC (DFAE)

La DSC coordina la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario della Svizzera. È il centro di competenza della Confederazione in materia di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario. Svolge azioni umanitarie e di cooperazione allo sviluppo secondo logiche geografiche (Paesi e regioni prioritari), tematiche (i cinque programmi globali) e multilaterali. La DSC gestirà circa l'**84,1 per cento** degli impegni finanziari relativi ai crediti quadro destinati alla CI 2021–2024.

### La Divisione Sicurezza umana della Direzione politica, DSU (DFAE)

La DSU è il centro di competenza per la pace, i diritti umani e la protezione delle persone. Si adopera per prevenire i conflitti armati, risolvere pacificamente i conflitti in corso, rafforzare il quadro normativo internazionale, in particolare i diritti umani, nonché proteggere le vittime di conflitti armati, altre situazioni di violenza o catastrofi. La DSU gestirà circa il **2,3 per cento** degli impegni finanziari relativi ai crediti quadro destinati alla CI 2021–2024.

### Il campo di prestazioni Cooperazione e sviluppo economici della Segreteria di Stato dell'economia, SECO (DEFR)

La SECO è il centro di competenza per la cooperazione economica allo sviluppo. Concentra le sue attività su tutte le questioni chiave della politica economica e commerciale, ossia la creazione di condizioni quadro per uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo e per lo sviluppo del settore privato, e conduce i suoi interventi secondo logiche tematiche, geografiche e multilaterali. La SECO gestirà circa il **13,6 per cento** degli impegni finanziari relativi ai crediti quadro destinati alla CI 2021–2024 e opererà inoltre nell'ambito delle organizzazioni multilaterali di sviluppo, soprattutto delle istituzioni finanziarie internazionali il cui finanziamento è assicurato mediante il credito quadro «cooperazione allo sviluppo» della DSC.

### Complementarità e sinergie tra la DSC, la DSU e la SECO

Il fatto che queste unità siano integrate in due dipartimenti federali distinti presenta vantaggi e svantaggi. I primi sono tuttavia preponderanti. Malgrado una gestione dell'informazione talvolta più complessa e culture dipartimentali che possono divergere, il principale aspetto positivo è la presenza di prospettive e competenze complementari<sup>80</sup>. Il DFAE mette a disposizione le sue competenze sulle questioni di politica estera. L'ampia rete di rappresentanze svizzere all'estero gli consente di avere una conoscenza diretta dei contesti e delle realtà locali, oltre a una solida comprensione delle dinamiche regionali. Il DEFR utilizza le sue competenze in materia di politica economica e commercio. Meccanismi di coordinamento tra queste unità garantiscono strategie coerenti e azioni complementari. Una volta all'anno un comitato direttivo ristretto, composto dai capi dei due dipartimenti e dai responsabili delle tre unità interessate, si riunirà per fare il bilancio della collaborazione, della ripartizione delle competenze e dello stanziamento dei crediti.

L'aiuto finanziario multilaterale è un compito comune della DSC e della SECO, che stabiliscono congiuntamente, per tutte le misure di aiuto finanziario multilaterale, le istituzioni beneficiarie, gli importi assegnati e le condizioni di attuazione di queste misure. Definiscono inoltre di comune accordo la posizione della Svizzera negli organi direttivi delle istituzioni internazionali e regionali per il finanziamento dello sviluppo. Nell'ambito delle banche di sviluppo, il ruolo di governatore è assunto dal DEFR e quello di vicegovernatore dal DFAE.

I programmi di cooperazione per Paese sono lo strumento che consente di assicurare la coerenza degli interventi della Svizzera (approccio interdipartimentale o *whole of government*). L'introduzione di ambasciate integrate, che raggruppano il personale diplomatico, consolare e della CI, ha permesso di rafforzare la coerenza della politica estera svizzera. Nei casi in cui più uffici lavorano sulla stessa tematica, si attua un buon coordinamento e si sfruttano le sinergie tra competenze complementari.

<sup>80</sup> La complementarità dei programmi, delle competenze e dei Paesi prioritari della DSC e della SECO è stata elogiata anche in occasione dell'esame della cooperazione internazionale, condotto dall'OCSE nel 2013. Questa valutazione positiva è stata confermata dai membri delle sottocommissioni delle commissioni della gestione delle due Camere in occasione di una visita alla DSC il 30 agosto 2016.



Figura 9: Esempio di sinergie e complementarità tra la SECO e la DSC nello sviluppo del settore privato



## 4.3 Cooperazione con altri attori

Per realizzare cambiamenti sistemici duraturi, la Svizzera collabora con attori che perseguono le stesse riforme. I partner possono essere governi, organizzazioni multilaterali, imprese private, ONG, ambienti accademici o qualsiasi altro attore pertinente.

### Governi dei Paesi prioritari

Il Governo di un Paese prioritario è il principale responsabile e attore dello sviluppo del proprio Paese. La Svizzera privilegia la collaborazione diretta con i partner governativi a livello nazionale, regionale o comunale, a seconda del tipo di sostegno, della volontà di riforma e delle possibilità di impatto. Una valutazione dei rischi permette di scegliere le migliori modalità di sostegno per rafforzare i sistemi nazionali ed evitare di appoggiare élite che frenano le riforme. Nell'ambito della collaborazione con il Governo, un dialogo regolare permette di valutare e adattare il partenariato.

### Organizzazioni multilaterali

La CI lavora con le organizzazioni multilaterali secondo due modalità: 1) versando contributi generali attraverso il budget multilaterale allo scopo di sostenere il mandato specifico dell'organizzazione e impegnandosi nei suoi organi dirigenti (n. 4.1.2) e 2) cofinanziando, attraverso il budget bilaterale, programmi specifici attuati dalle organizzazioni stesse. Questi cofinanziamenti permettono di replicare, su scala più grande, i programmi con mezzi finanziari adeguati e di mobilitare competenze internazionali.

### Settore privato

La CI collabora già in modo mirato con il settore privato, in particolare con aziende nei Paesi in sviluppo e in Svizzera, anche del settore finanziario, per contribuire congiuntamente alla realizzazione degli OSS. Conformemente all'Agenda 2030, l'impiego strategico dei fondi della CI permette di mobilitare finanziamenti privati supplementari per uno sviluppo sostenibile (combinazione di fondi pubblici e privati, *blended finance*)<sup>81</sup>. Dopo alcuni partenariati iniziali coronati da successo, gli sforzi vengono ora resi sistematici e ampliati, affinando i criteri per la collaborazione. La Svizzera continuerà anche a impegnarsi affinché le imprese con sede sul suo territorio rispettino i diritti umani e lo sviluppo sostenibile ovunque operino<sup>82</sup>.

L'aiuto umanitario beneficia delle competenze del settore privato svizzero, reclutandovi gli esperti per il CSA o avvalendosi dei suoi servizi logistici e di acquisto di materiale. Nei Paesi prioritari, il sostegno alla transizione delle imprese informali verso un'economia formale<sup>83</sup> permette di sviluppare i mercati.

---

### Mobilitazione del settore privato per lo sviluppo sostenibile: due esempi

La Svizzera è un membro fondatore del *Private Infrastructure Development Group*. Tra il 2012 e il 2017 questo gruppo di donatori ha mobilitato circa 3,8 miliardi USD di investimenti privati per progetti infrastrutturali in Africa e in Asia. Ha garantito l'accesso a infrastrutture di base a più di 230 milioni di persone e ha permesso di creare o mantenere 240 000 posti di lavoro. Sulla base della sua esperienza, la Svizzera cerca di rafforzare questo tipo di partenariati con il settore privato in stretta collaborazione con l'associazione *Swiss Sustainable Finance*.

Grazie a innovazioni finanziarie e a investimenti mirati a favore di imprese giovani, la Svizzera riesce spesso ad avere un forte impatto sullo sviluppo sostenibile con piccoli importi. Per aprire nuovi mercati, anche in contesti fragili, e permettere alle piccole e medie imprese con un forte potenziale di crescita di accedere ai capitali necessari, il DFAE e il DEFR stanno valutando la creazione di nuove forme di cooperazione che abbiano un impatto sullo sviluppo sostenibile. Queste analisi prevedono il coinvolgimento del DFF.

### Organizzazioni non governative (ONG)

Per le loro competenze, la loro presenza di lunga data nei vari Paesi e le loro conoscenze specifiche del contesto, le ONG sono attori importanti della CI. Si impegnano per i più poveri e per l'aiuto d'emergenza e lo sviluppo sostenibile e svolgono un ruolo importante per quanto riguarda la difesa delle vittime, il monitoraggio e la responsabilità (capacità di rendere conto del proprio operato).

L'obiettivo della cooperazione con le ONG è di rafforzare lo spazio democratico nei Paesi prioritari e promuovere l'accesso al know-how e all'innovazione svizzeri per lottare contro la povertà e promuovere uno sviluppo sostenibile. Sul territorio nazionale, le ONG svizzere collaborano con i Comuni, i Cantoni, le scuole universitarie e il settore privato. Sostengono il volontariato e sono attive al fine di sensibilizzare la

---

81 OCSE, *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, 2018.  
82 Piano d'azione nazionale su imprese e diritti umani: [www.nap-bhr.admin.ch/](http://www.nap-bhr.admin.ch/)

---

83 Per economia formale s'intende l'insieme delle attività che producono beni e servizi registrate e soggette alla regolamentazione dello Stato.

popolazione svizzera, in particolare i giovani, in merito alle sfide dello sviluppo sostenibile. Nei Paesi prioritari, la Svizzera favorisce la libertà di espressione e l'impegno della società civile locale per promuovere lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto. La collaborazione nell'ambito della promozione della cultura, per esempio, contribuisce al rafforzamento della società civile, della democrazia e dei diritti umani nonché alla coesione sociale.

La collaborazione con le ONG avviene secondo tre modalità: 1) stipulando contratti secondo le norme in materia di trasparenza e concorrenza degli appalti pubblici per prestazioni di servizi (mandati), 2) versando contributi mirati, tematici o geografici, a sostegno della CI e 3) versando contributi di programma, ossia non vincolati a determinati temi o regioni geografiche, a grandi ONG svizzere, alleanze di ONG svizzere, federazioni cantonali di cooperazione o organizzazioni mantello<sup>84</sup>.

### Ambienti accademici

La ricerca scientifica apporta conoscenze indispensabili sui bisogni delle popolazioni, l'evoluzione delle sfide globali nonché l'impatto e l'efficacia della CI. Gli ambienti accademici sono un partner chiave nello sviluppo di soluzioni tecnologiche, sociali e politiche. Sono in atto delle collaborazioni sia con istituzioni internazionali di ricerca sia con scuole universitarie e centri di ricerca in Svizzera e nei Paesi in sviluppo.

### Altri donatori

La CI coopera con altri donatori, soprattutto con Paesi ad alto reddito (p. es. gli Stati membri dell'UE) e talvolta anche con organizzazioni filantropiche pubbliche o private. Il coordinamento è essenziale, onde evitare doppioni o una dispersione dei mezzi e aumentare l'efficacia della CI. La Svizzera è aperta alla collaborazione con tutti i donatori, in particolare con i nuovi attori quali sono i donatori emergenti (Cina, India, Paesi del Golfo) o le fondazioni donatrici, a patto che vi sia un'intesa su principi comuni. Avvia un dialogo con questi donatori affinché si attengano ai valori e ai principi dell'OCSE.

### Altri uffici federali e Cantoni

Vari Paesi prioritari per la CI manifestano un vivo interesse verso le competenze della Svizzera, soprattutto quelle dei Cantoni e degli uffici federali. Nei limiti di quanto previsto dalla legge, vengono elaborati accordi e meccanismi istituzionali tra la Confederazione e i Cantoni o altri attori svizzeri, volti a facilitare la messa a disposizione delle competenze disponibili. La CI può già contare su buone sinergie con altri

uffici federali, tra cui l'Ufficio federale della sanità pubblica, l'Ufficio federale di statistica (UST), la SEM, la SFI, la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, l'Ufficio federale dell'agricoltura, l'Ufficio federale della cultura, l'UFAM, l'Ufficio federale di meteorologia e climatologia, l'Istituto federale della proprietà intellettuale e i Servizi del Parlamento. Le competenze svizzere possono così essere sfruttate e valorizzate appieno.

## 4.4 Finanze

Ogni quattro anni il Parlamento decide gli stanziamenti, sotto forma di crediti quadro, destinati alla CI per l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo, e la promozione della pace e la sicurezza umana. Con il presente messaggio, proponiamo cinque crediti quadro, in quattro decreti federali, per un importo totale di 11,25 miliardi di franchi per il periodo 2021–2024. In seguito a una correzione del rincaro, l'importo è leggermente inferiore a quello indicato durante la procedura di consultazione (11,37 mia. fr.).

Mediante i cinque crediti quadro il Parlamento autorizza il Consiglio federale ad assumersi impegni finanziari per le sue attività di CI. I crediti quadro sottoposti ad approvazione rappresentano gli importi massimi per gli impegni che la Confederazione può assumersi tra il 2021 e il 2024. Gli esborsi consentiti in questo arco di tempo sono inferiori ai crediti quadro e non possono superarli. In media, i crediti d'impegno superano del 14 per cento le spese previste durante lo stesso periodo (cfr. riquadro). I crediti di spesa sono previsti nel piano finanziario 2021–2023 ed estrapolati per il 2024. Queste spese (tab. 2) corrispondono al 3 per cento circa delle spese della Confederazione. L'impiego dei crediti quadro è vincolato a un andamento favorevole delle finanze federali. Nell'ambito dell'approvazione annuale del preventivo della Confederazione da parte del Parlamento saranno quindi sempre possibili tagli di bilancio.

---

### Rapporto tra gli impegni (crediti quadro) e le spese (piano finanziario)

*Gli impegni per un programma e le relative spese sono decisi in momenti diversi, a volte non nello stesso anno. Alcune delle spese che derivano dagli impegni assunti saranno effettuate anche dopo la fine del quadriennio coperto dal messaggio (versamento successivo al 2024). Analogamente, durante il periodo 2021–2024, sono effettuati pagamenti per impegni assunti prima del 2021. Per questo motivo gli impegni (crediti quadro) sono superiori alle spese pianificate (iscritte nel piano finanziario) per il periodo 2021–2024. Gli impegni assunti a lungo termine richiedono inoltre*

<sup>84</sup> L'elenco delle ONG sostenute dalla DSC è disponibile all'indirizzo: [www.dsc.admin.ch](http://www.dsc.admin.ch) > Partenariati e commesse > ONG.

l'impegno di importi superiori alle capacità di spesa per i seguenti motivi supplementari:

- il contesto in cui si iscrive la CI, specialmente i contesti fragili (crisi imprevedibili, eventi politici ecc.), può comportare ritardi, cambiamenti o l'abbandono di alcuni progetti o programmi. In questi casi, una parte degli impegni assunti non si traduce in spese;
- gli impegni comprendono mezzi stanziati da partner terzi (p. es. quando un Paese donatore delega alla

Svizzera la gestione dei fondi nell'ambito di un programma comune) che non rientrano nei crediti di pagamento<sup>85</sup>.

Non vi è da temere alcun superamento degli importi previsti nel piano finanziario di legislatura. La gestione mediante crediti quadro è collaudata e trova applicazione da anni in altri ambiti (la formazione, la ricerca e l'innovazione, il portafoglio immobiliare di armasuisse e dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica).

<sup>85</sup> Questi fondi sono contabilizzati sia sotto le entrate sia sotto le uscite. Non generano alcun costo per le finanze della Confederazione, ma figurano sotto i crediti d'impegno. I mezzi stanziati da partner terzi sono difficili da pianificare.

Tabella 2: Piano finanziario e impegni per attuare la CI 2021–2024

(in mio. fr., cifre arrotondate)	Unità	Impegni <sup>1)</sup>	in %	N.	Pre-ventivo	Piano finanziario					Totale
						2021–24	credito	2020	2021	2022	
<b>CQ Aiuto umanitario</b>	<b>DSC</b>	<b>2145,0</b>	<b>19,1 %</b>		<b>461,2</b>	<b>466,7</b>	<b>477,5</b>	<b>489,5</b>	<b>502,7</b>	<b>1936,3</b>	
Azioni umanitarie <sup>2)</sup>		1825,0	16,2 %	A231.0332	381,2	386,7	397,5	409,5	422,7	1616,3	
Contributo di sede al Comitato internazionale della Croce Rossa		320,0	2,8%	A231.0333	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	320,0	
<b>CQ Cooperazione allo sviluppo</b>	<b>DSC</b>	<b>6638,0</b>	<b>59,0 %</b>		<b>1347,1</b>	<b>1377,1</b>	<b>1408,9</b>	<b>1444,3</b>	<b>1484,4</b>	<b>5714,7</b>	
Cooperazione allo sviluppo (bilaterale) <sup>3)</sup>		3910,0	34,7 %	A231.0329	803,8	812,9	831,6	852,5	876,6	3373,7	
Contributi a organizzazioni multilaterali		1725,0	15,3 %	A231.0330	330,4	338,3	348,8	356,8	354,1	1397,9	
Ricostituzione IDA (Banca Mondiale)		1003,0	8,9 %	A231.0331	212,9	225,9	228,5	235,0	253,7	943,1	
<b>CQ Cooperazione economica allo sviluppo</b>	<b>SECO</b>	<b>1186,0</b>	<b>10,5 %</b>		<b>247,6</b>	<b>252,3</b>	<b>259,4</b>	<b>265,9</b>	<b>273,1</b>	<b>1050,8</b>	
Cooperazione economica allo sviluppo (bilaterale)		1186,0	10,5 %	A231.0202	217,6	222,3	229,4	265,9	273,1	990,8	
Mutui e partecipazioni Paesi in sviluppo <sup>4)</sup>		-		A235.0101	30,0	30,0	30,0	-	-	60,0	
<b>CQ Cooperazione allo sviluppo Est<sup>5)</sup></b>		<b>1025,0</b>	<b>9,1 %</b>		<b>215,9</b>	<b>221,1</b>	<b>224,8</b>	<b>230,4</b>	<b>236,8</b>	<b>913,2</b>	
Cooperazione allo sviluppo nei Paesi dell'Est	DSC	673,0	6,0 %	A231.0336	138,4	141,9	145,2	148,8	153,0	589,0	
Cooperazione economica allo sviluppo nei Paesi dell'Est	SECO	352,0	3,1 %	A231.0210	77,5	79,2	79,6	81,6	83,8	324,2	
<b>CQ Pace e sicurezza umana</b>	<b>DSU</b>	<b>258,0</b>	<b>2,3 %</b>	<b>A231.0338</b>	<b>57,7</b>	<b>58,9</b>	<b>60,2</b>	<b>61,8</b>	<b>63,5</b>	<b>244,4</b>	
<b>TOTALE</b>		<b>11 252,0</b>	<b>100 %</b>		<b>2329,6</b>	<b>2376,2</b>	<b>2430,8</b>	<b>2491,9</b>	<b>2560,5</b>	<b>9859,4</b>	
Tasso di crescita annuo						2,0 %	2,3 %	2,5 %	2,8 %		

1) Totale delle spese secondo il piano finanziario 2021–22 e la sua estrapolazione per il 2023 e il 2024. Impegni superiori alle capacità di spesa sono necessari a causa del sistema di funzionamento della CI (cfr. riquadro). Le spese risultanti da impegni assunti prima del 31 dicembre 2024 possono estendersi al 2025 e oltre.

2) Per aumentare la flessibilità e l'aiuto alimentare in caso di crisi, per la CI 2021–2024 i crediti di spesa Sostegno finanziario ad azioni umanitarie (A231.0332), Aiuto alimentare in prodotti lattieri (A231.0334) e Aiuto alimentare in cereali (A231.0335) del messaggio CI 2017–2020 sono stati consolidati nel credito A231.0332, il cui nome è stato modificato in «Aiuto umanitario».

3) Nell'eventualità dell'introduzione di nuove forme di cooperazione con il settore privato da parte della DSC, potrà essere creata una nuova linea di credito e i mezzi necessari saranno trasferiti dal credito «Cooperazione allo sviluppo (bilaterale)».

4) Nell'eventualità dell'introduzione di nuovi strumenti di finanziamento da parte della SECO e/o di capitalizzazione supplementare del SIFEM a partire dal 2023, i mezzi necessari saranno trasferiti dal credito «Cooperazione economica allo sviluppo» al credito «Mutui e partecipazioni Paesi in sviluppo».

5) Europa dell'Est e Asia centrale.

Le azioni coperte dai crediti quadro sono descritte al numero 4.1. L'allegato 6 fornisce informazioni supplementari sulla ripartizione dei mezzi finanziari all'interno dei crediti quadro.

La partecipazione della Svizzera all'aumento di capitale delle banche multilaterali di sviluppo non rientra nel messaggio concernente la strategia CI poiché si tratta di investimenti effettuati mediante l'acquisto di azioni o garanzie. Secondo la prassi abituale per la CI, gli investimenti non ricorrenti non sono finanziati mediante i budget esistenti né compensati tramite questi ultimi.

### **Permeabilità tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo**

Per poter rispondere con una certa flessibilità a bisogni straordinari nel settore dell'aiuto umanitario o della cooperazione allo sviluppo, la DSC potrà continuare a effettuare, come nell'ambito del messaggio CI 2017–2020, trasferimenti tra i crediti quadro «aiuto umanitario» e «cooperazione allo sviluppo» fino a 120 milioni di franchi nell'arco del quadriennio 2021–2024. Vista la natura imprevedibile dei compiti, annualmente nell'ambito dei messaggi sul preventivo<sup>86</sup> sono richieste al Parlamento possibilità di trasferimento di crediti tra determinate voci di bilancio.

## **4.5 Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)**

I crediti quadro richiesti possono essere essenzialmente contabilizzati come APS della Svizzera, conformemente alla definizione dell'OCSE. I budget delle tre unità interessate (DSC, DSU e SECO, senza le spese proprie) coprono circa il 70-75 per cento dell'APS della Svizzera. Anche altri attori pubblici (altri uffici federali, Cantoni e comuni) svolgono attività internazionali con i loro budget, contabilizzandone una parte come APS. Una quota consistente e variabile dell'APS della Svizzera (tra il 7 % e il 21 % del totale a decorrere dalla sua contabilizzazione nel 2004) deriva da determinati costi dell'assistenza ai richiedenti l'asilo nel corso del loro primo anno di soggiorno in Svizzera.

---

<sup>86</sup> Il decreto federale concernente il preventivo prevede la possibilità di trasferimenti tra i crediti di pagamento.

**Tabella 3: Statistica dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera**

(in mio. fr., cifre arrotondate)	2017			2018		
		%	in % RNB		%	in % RNB
Messaggio CI*	2234,4	72	0,34	2190,4	72	0,32
Altri, Confederazione (senza asilo)**	472,9	15	0,07	498,7	17	0,07
Assistenza ai richiedenti l'asilo	324,8	11	0,05	275,5	9	0,04
Cantoni e Comuni	66,3	2	0,01	64,0	2	0,01
<b>APS della Svizzera</b>	<b>3098,4</b>	<b>100</b>	<b>0,47</b>	<b>3028,6</b>	<b>100</b>	<b>0,44</b>
RNL***	658 642			691 417		

\*Senza le risorse stanziati da partner terzi e la conversione in capitale proprio del prestito accordato al SIFEM

\*\*Comprese le spese proprie (tabella 4)

\*\*\*RNL secondo i dati dell'UST dell'agosto 2019

Nel 2011 il Parlamento aveva deciso di portare l'APS allo 0,5 per cento del RNL entro il 2015. Nel piano finanziario 2017–2019 della Confederazione, il Consiglio federale ha commentato come segue l'APS: «La cooperazione internazionale è fortemente colpita dalle misure di risparmio previste dal Preventivo 2016 e dal programma di stabilizzazione; nel 2018, le uscite tornano al livello del 2015. Non è da escludere che nella prossima legislatura debbano essere ridotte ulteriormente. Dal 2020 si ipotizza una crescita analoga al tasso del PIL nominale. In linea di massima, tuttavia, sempre che la situazione finanziaria lo consenta, si aspira nuovamente a una quota APS pari allo 0,5 per cento del reddito nazionale lordo (RNL).» A seguito del programma di stabilizzazione 2017–2019<sup>87</sup>, il messaggio CI 2017–2020 si orientava tuttavia già su un valore leggermente più basso (0,48 % del RNL). I tagli decisi nel preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021 hanno ulteriormente ridotto i budget della CI e questo ha fatto scendere la quota di APS media stimata per il periodo 2017–2020 allo 0,46 per cento circa.

Sulla base delle stime<sup>88</sup> disponibili, anche la concessione dei crediti proposti dal presente messaggio porterebbe l'APS della Svizzera a una quota pari a circa lo 0,46 per cento del RNL nel periodo 2021–2024. In seguito alle ultime previsioni del RNL, questa percentuale è di poco superiore a quella indicata durante la procedura di consultazione (0,45%). Escludendo i costi di assistenza ai richiedenti l'asilo contabilizzati nell'APS, la percentuale dovrebbe attestarsi sullo 0,41 per cento circa.

## 4.6 Durata

La CI è un compito permanente, senza alcuna limitazione temporale. I contributi sono invece stanziati con limiti di tempo e sono rinnovabili. Per ottenere gli effetti auspicati, in generale, è tuttavia necessario un sostegno duraturo. In linea di massima i contributi non sono decrescenti.

La validità della legge Est è limitata al 31 dicembre 2024. Dopo tale data, il proseguimento della cooperazione allo sviluppo nei Paesi beneficiari ai sensi di questa legge sarà sottoposto alla legge CaS-AU.

87 FF 2016 4135

88 Le proiezioni relative al tasso di APS sono indicative. Possono intervenire fluttuazioni, specialmente in funzione dell'evoluzione del RNL o dei costi legati all'assistenza ai richiedenti l'asilo nel corso del primo anno del loro soggiorno in Svizzera.

# Abbreviazioni

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
APS	Aiuto pubblico allo sviluppo
CHF	Franchi svizzeri
CI	Cooperazione internazionale della Svizzera
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CQ	Credito quadro
CSA	Corpo svizzero di aiuto umanitario (DFAE)
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DESA	Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DFAE)
DSU	Divisione Sicurezza umana della Direzione politica (DFAE)
IDA	Associazione internazionale per lo sviluppo della Banca Mondiale
IMZ	Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale (istituita dal Consiglio federale nel 2011 riunisce gli uffici pertinenti del DFAE, del DEFR e del DFGP)
Legge CaS-AU	Legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0)
Legge Est	Legge federale del 30 settembre 2016 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1)
Legge Sicurezza umana	Legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONG	Organizzazione non governativa
Ordinanza CaS-AU	Ordinanza del 12 dicembre 1977 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.01)
Ordinanza Est	Ordinanza del 19 dicembre 2018 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.11)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OSS	Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030
PEP	Pool di esperti per la promozione civile della pace (DFAE)
PIL	Prodotto interno lordo
PMA	Paesi meno avanzati
PNUS	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
RNL	Reddito nazionale lordo
SECO	Segreteria di Stato dell'economia (DEFR)
SEM	Segreteria di Stato della migrazione (DFGP)
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (DFF)
SIFEM	Fondo d'investimento svizzero per i mercati emergenti ( <i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i> ), società di finanziamento allo sviluppo della Confederazione
UE	Unione europea
USD	Dollaro statunitense

# Glossario

## Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)

L'OCSE (attraverso il suo Comitato di aiuto allo sviluppo) definisce l'APS come l'insieme dei «contributi, forniti a Paesi e territori sull'elenco dei beneficiari di APS o a istituzioni multilaterali, che soddisfano i seguenti criteri: (i) provengono da organismi pubblici; (ii) mirano essenzialmente a favorire lo sviluppo economico e a migliorare il tenore di vita dei Paesi in sviluppo e (iii) sono elargiti a condizioni agevolate». L'APS viene calcolato in maniera retrospettiva e permette di confrontare l'impegno dei Paesi donatori e mostrare la sua evoluzione nel tempo. Nell'APS della Svizzera sono contabilizzate spese di diversi dipartimenti dell'Amministrazione federale, dei Cantoni e dei Comuni. I budget della CI (senza le spese proprie di DSC, DSU e SECO) rappresentano il 70–75 per cento dell'APS svizzero.

## Contributo di progetto

Contributo concesso secondo le regole relative ai sussidi destinato a progetti specifici di attori dello sviluppo (in particolare ONG o organizzazioni multilaterali) nell'ambito dell'attuazione della CI.

## Contributo di programma

Contributo concesso secondo le regole relative ai sussidi destinato alle ONG allo scopo di sostenere il programma internazionale dell'organizzazione interessata in modo non legato a un progetto, un tema o un Paese particolare.

## Contributo generale

Contributo finanziario a organizzazioni multilaterali concesso secondo le regole relative ai sussidi destinato a sostenere il lavoro di dette organizzazioni in modo non legato a un progetto, un tema o un Paese in particolare.

## Cooperazione bilaterale allo sviluppo

Attività realizzate mediante programmi o progetti bilaterali in uno o più Paesi, basate generalmente su accordi quadro di cooperazione conclusi tra il Governo svizzero e il Governo del Paese partner.

## Cooperazione internazionale

Insieme degli strumenti dell'aiuto umanitario, della cooperazione allo sviluppo e della promozione della pace e della sicurezza umana utilizzati dal DFAE e dal DEFR.

## Fondazione donatrice

Fondazione di pubblica utilità che non dipende da donazioni o co-finanziamenti per sostenere le proprie attività in quanto dispone di un proprio patrimonio e svolge la sua azione con i redditi derivanti dal medesimo (o con la sostanza stessa del patrimonio se si tratta di una fondazione «a capitale consumabile», che non ha quindi l'obbligo di mantenere il proprio patrimonio).

## Fragilità

L'OCSE definisce la fragilità come una combinazione di esposizione a rischi e insufficiente capacità di uno Stato, di un sistema o di una comunità di gestire, assorbire o mitigare tali rischi. La fragilità può avere conseguenze negative, come la violenza, il fallimento delle istituzioni, lo sfollamento forzato di popolazioni, le crisi umanitarie o altre emergenze.

## Impresa sociale

Impresa il cui obiettivo principale è generare un utile sociale e/o ambientale, garantendo al tempo stesso, con la sua attività commerciale, la propria redditività finanziaria. Si differenzia da un'impresa tradizionale per il fatto che reinveste i suoi profitti per perseguire il proprio scopo sociale o ambientale.

## Investimento di impatto

L'investimento di impatto o a impatto sociale (*impact investing*) è una strategia di investimento che mira a generare sia un impatto sociale e/o ambientale che un ritorno sull'investimento.

## Mandato

Nell'ambito della collaborazione con altri attori, per mandato si intendono i contratti per prestazioni di servizi conclusi secondo le norme di trasparenza e concorrenza degli appalti pubblici con ONG o altri partner della CI.

## Migrazione irregolare

Migrazione che infrange leggi, regolamenti o accordi internazionali che disciplinano l'entrata o l'uscita dal Paese di origine, di transito o di destinazione.

## Organizzazione non governativa

Ogni entità privata senza scopo di lucro, in cui le persone si organizzano a livello locale, nazionale o internazionale per perseguire obiettivi e ideali comuni, senza una partecipazione significativa o una rappresentanza governativa. Le ONG fanno parte della società civile.

## Paesi in sviluppo

Paesi a basso o medio reddito idonei a ricevere APS secondo l'elenco definito dall'OCSE (cfr. nota a piè di pagina dell'all. 3).

## Paesi prioritari

Paesi in cui è investita la maggior parte dei fondi della cooperazione bilaterale allo sviluppo.

## Partner

Attori con i quali la CI collabora per raggiungere i propri obiettivi. I partner possono essere governi, organizzazioni multilaterali, imprese private, ONG, fondazioni donatrici, istituzioni accademiche o qualsiasi altro attore pertinente.

## Povertà estrema

Dal 2015, secondo la Banca Mondiale una persona è in condizioni di povertà estrema se ha un reddito inferiore a 1,90 USD al giorno (parità di potere d'acquisto nel 2011, ossia un potere di acquisto di 1,90 USD negli Stati Uniti nel 2011). In genere le persone che vivono in condizioni di povertà estrema non possiedono alcun mezzo di trasporto (bicycletta o simile) né un letto e ogni giorno devono percorrere lunghe distanze a piedi per andare a prendere l'acqua o la legna. La definizione viene periodicamente adattata dalla Banca Mondiale tenendo conto dell'andamento del costo della vita.

## Programma

Un programma raggruppa vari progetti dedicati a un determinato Paese o a una determinata tematica.

## Programmi globali

I programmi globali del DFAE affrontano sfide globali i cui effetti sono percepiti al di là delle frontiere di un singolo Paese e che richiedono un'azione collettiva (migrazione, cambiamenti climatici e ambiente, acqua, sicurezza alimentare, salute). Mirano a influenzare e definire standard universalmente riconosciuti per far fronte con successo a queste sfide. Si impegnano in processi intergovernativi, iniziative globali e

regionali e azioni innovative in determinati Paesi per incidere sul quadro normativo internazionale.

## Quota (tasso) di APS

Il tasso di APS permette di quantificare gli interventi finanziari dei vari Paesi donatori rapportandoli alla loro forza economica (RNL). Indicatore di misura e non strumento di gestione, questo indice viene calcolato a posteriori, una volta chiuso il bilancio annuale. Le sue componenti sono tuttavia soggette a fluttuazioni significative: in particolare sono difficili da prevedere l'andamento congiunturale del RNL e i costi dell'assistenza ai richiedenti l'asilo. Le fluttuazioni possono ripercuotersi sulla quota di APS, a volte anche se le risorse a disposizione della CI rimangono invariate.

## Settore privato

Il settore privato è formato dagli attori che, nel proprio assetto proprietario, non presentano una partecipazione di maggioranza dello Stato e che hanno uno scopo di lucro. Nell'ambito di questa strategia, il termine include anche le imprese sociali, gli investitori di impatto e alcune fondazioni donatrici (nello specifico quelle delle imprese multinazionali).

## Sfollamento forzato

Allontanamento di persone comportante l'uso della forza o della coercizione e causato da vari fattori, come la persecuzione, le violazioni sistematiche dei diritti umani, i conflitti armati o le catastrofi naturali.

## Società civile

La società civile comprende quella parte della società che è relativamente indipendente dallo Stato e dal settore privato. È costituita da gruppi che si organizzano intorno a interessi, scopi o valori comuni, come le ONG, le associazioni e le fondazioni caritatevoli, i gruppi di cittadini, le organizzazioni religiose, i partiti politici, le associazioni professionali, i sindacati, i movimenti sociali o i gruppi d'interesse.



## Panoramica della CI



Figura 10: Gli strumenti della CI

### Gli strumenti della CI, focalizzazione geografica e crediti quadro corrispondenti

Strumento (n. 4.1)	Focalizzazione geografica (n. 3.4.2)	Unità (n. 4.2)	Credito quadro (n. 4.4)	Impegni in % del totale dei cinque crediti quadro (n. 4.4)*	N. nel testo
Aiuto umanitario	In base ai bisogni delle popolazioni dei Paesi in sviluppo	DSC	Aiuto umanitario	19,1 % (di cui circa 2/3 di contributi generali al CICR e a organizzazioni multilaterali)	4.1.1
Cooperazione allo sviluppo					4.1.2
a) Cooperazione bilaterale DFAE e DEFR	35 Paesi DFAE e 13 Paesi DEFR (tab. 1)	DSC	Cooperazione allo sviluppo	27,8 %	
		SECO	Cooperazione economica allo sviluppo (misure bilaterali)	6,3 %	
		DSC, SECO	Cooperazione allo sviluppo Est	9,1 %	
b) Cooperazione economica allo sviluppo DEFR	Paesi in sviluppo in base alla focalizzazione tematica	SECO	Cooperazione economica allo sviluppo (misure globali - regionali)	4,2 %	
c) Programmi globali DFAE	Paesi in sviluppo in base alla focalizzazione tematica	DSC	Cooperazione allo sviluppo	7,0 %	
d) Organizzazioni multilaterali	In base alle priorità delle organizzazioni	DSC SECO	Cooperazione allo sviluppo	24,2 % (senza l'aiuto multilaterale umanitario)	
Promozione della pace e sicurezza umana	In base ai bisogni dei Paesi e alla focalizzazione tematica	DSU	Pace e sicurezza umana	2,3 %	4.1.3
<b>Totale</b>				<b>100 %</b>	

\*ripartizione analoga al messaggio CI 2017–2020

## Obiettivi della CI 2021–2024 e ripartizione per credito quadro

Credito quadro	Unità	Sotto-obiettivi prioritari	Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) dell'Agenda 2030	N. nel testo	Impegni in mio. fr. (% del totale)
Aiuto umanitario	DSC	5,6,7, 8	1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 16	4.1.1	2145 (19,1 %)
Cooperazione allo sviluppo	DSC	1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17	4.1.2	6638 (59,0 %)
Cooperazione economica allo sviluppo	SECO	1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10	1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17	4.1.2	1186 (10,5 %)
Cooperazione allo sviluppo Est	DSC, SECO	1, 2, 3, 4, 7, 9, 10	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16	4.1.2	1025 (9,1 %)
Pace e sicurezza umana	DSU	8, 9, 10	5, 10, 16	4.1.3	258 (2,3 %)

### A) Contribuire alla crescita economica sostenibile e alla creazione di mercati e posti di lavoro dignitosi (sviluppo economico)

*Sotto-obiettivo 1: Rafforzare le condizioni quadro per l'accesso ai mercati e creare opportunità economiche (in linea con gli OSS 5, 8, 9, 10, 17)*

La CI mira a rafforzare le condizioni quadro per garantire la stabilità e la buona gestione economica attraverso la creazione di un ambiente favorevole all'iniziativa privata e alla gestione corretta delle risorse pubbliche, di una politica commerciale equilibrata e di un clima favorevole agli investimenti.

*Sotto-obiettivo 2: Promuovere iniziative innovative del settore privato per facilitare la creazione di posti di lavoro dignitosi (in linea con gli OSS 3, 4, 5, 8, 9, 10, 12, 17)*

La CI facilita l'accesso ai mercati dei capitali e al finanziamento sostenibile per promuovere l'inclusione finanziaria. Attraverso il lavoro sui meccanismi di mercato, la CI vuole permettere alle imprese e ai produttori di beneficiare della globalizzazione, di integrarsi nelle catene di valore mondiali e di contribuire alla soluzione delle sfide globali. La CI sostiene l'imprenditoria, i sistemi sanitari, l'istruzione di base e la formazione professionale orientata ai bisogni in continuo cambiamento del mercato del lavoro e dell'inclusione finanziaria. Permette così di creare posti di lavoro dignitosi e altre appropriate attività lucrative per tutti, in particolare per le popolazioni più svantaggiate e per i giovani. Si impegna inoltre a fianco del settore privato per rafforzare gli standard e promuovere le buone prassi in materia di sostenibilità, uguaglianza di genere e rispetto dei diritti umani.

### B) Lottare contro i cambiamenti climatici e i loro effetti e gestire le risorse naturali in modo sostenibile (ambiente)

*Sotto-obiettivo 3: Lottare contro i cambiamenti climatici e i loro effetti (in linea con gli OSS 6, 7, 12, 13)*

Mediante la CI, la Svizzera sostiene i Paesi in sviluppo nei loro sforzi di mitigazione dei cambiamenti climatici (riduzione delle emissioni di gas serra) e adattamento ai loro effetti, contribuendo al tempo stesso alla ricerca di finanziamenti duraturi. La CI contribuisce alla gestione sostenibile delle zone urbane e rurali riducendo i crescenti rischi legati agli effetti dei cambiamenti climatici e promuovendo l'uso delle energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

*Sotto-obiettivo 4: Garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali (in linea con gli OSS 6, 12, 15)*

La CI supporta una gestione sostenibile delle risorse naturali, come l'acqua, l'aria, i suoli, le materie prime e gli ecosistemi, nonché la conservazione della biodiversità, a beneficio di tutta la popolazione, in particolare dei gruppi più vulnerabili, lungo tutte le filiere di produzione allo scopo di rispettare i limiti del pianeta.

## **C) Salvare vite umane, fornire servizi di base di qualità – nello specifico formazione e sanità – e contribuire a ridurre le cause della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato (sviluppo umano)**

- Sotto-obiettivo 5:** *Fornire un aiuto d'emergenza e garantire la protezione delle popolazioni civili (in linea con gli OSS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 16)*  
L'azione della CI è incentrata sulla sicurezza, la dignità e i diritti delle popolazioni vittime di crisi, conflitti armati e catastrofi, compresi gli sfollati forzati.
- Sotto-obiettivo 6:** *Prevenire le catastrofi e garantire la ricostruzione e la riabilitazione (in linea con l'OSS 11)*  
La Svizzera si adopera per la riduzione dei rischi di catastrofe nonché la ricostruzione e la riabilitazione, allo scopo di prevenire, per quanto possibile, le catastrofi naturali e ripristinare i servizi di base dopo una catastrofe o un conflitto armato.
- Sotto-obiettivo 7:** *Rafforzare l'accesso equo a servizi di base di qualità (in linea con gli OSS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 16)*  
Gli investimenti nell'istruzione di base, nella formazione professionale e nella salute contribuiscono allo sviluppo economico e all'attenuazione della crescita demografica. La qualità e l'accesso equo ai servizi sanitari, alla formazione, all'acqua potabile e alle strutture igienico-sanitarie, all'energia, ai trasporti urbani e all'alimentazione sono fondamentali. La Svizzera risponde ai bisogni primari dei più indifesi e degli emarginati, in particolare i migranti e i profughi, i giovani e le persone disabili, rafforzando le norme internazionali e le capacità dei sistemi statali e delle imprese pubbliche, e migliorandone le condizioni di vita senza trascurare le sfide legate alla crescente urbanizzazione.

## **D) Promuovere la pace, lo Stato di diritto e l'uguaglianza di genere (pace e buongoverno)**

- Sotto-obiettivo 8:** *Prevenire i conflitti, promuovere la pace e il rispetto del diritto internazionale (in linea con gli OSS 5, 16)*  
La Svizzera contribuisce alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti armati (ricerca di una soluzione duratura con mezzi pacifici), facendo leva sulla mediazione, la facilitazione e il dialogo politico nonché mettendo a disposizione competenze specifiche. In qualità di Stato parte alle convenzioni di Ginevra, promuove il diritto internazionale umanitario e le norme relative al disarmo, in particolare gli aspetti umanitari, essenziali per proteggere i civili e i non combattenti.
- Sotto-obiettivo 9:** *Rafforzare e promuovere i diritti umani e l'uguaglianza di genere (in linea con gli OSS 4, 5, 10, 16)*  
La Svizzera difende e promuove l'universalità, l'interdipendenza e l'indivisibilità dei diritti umani. Tramite la CI, si impegna per il rispetto, la tutela, la promozione e lo sviluppo dei diritti umani. Alcuni progetti e programmi che riservano un'attenzione particolare alle possibili fonti di conflitto evitano l'aggravarsi di tensioni, garantendo al tempo stesso la partecipazione dei beneficiari alle fasi di attuazione. La Svizzera si impegna per ridurre i fattori di esclusione e promuove le pari opportunità e un accesso equo alle risorse, ai servizi pubblici e ai processi decisionali. L'equa condivisione delle responsabilità, degli obblighi e delle competenze decisionali tra uomini e donne è un elemento importante per lo sviluppo sostenibile e per la crescita economica (innalzamento del livello di formazione, migliore partecipazione economica, politica, culturale e sociale, e scelta del numero di figli). La CI si impegna a promuovere l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne in tutti i suoi interventi e con i suoi partner, prestando particolare attenzione alla prevenzione della violenza di genere, al rafforzamento economico e alla partecipazione politica delle donne.
- Sotto-obiettivo 10:** *Promuovere il buongoverno e lo Stato di diritto e rafforzare la società civile (in linea con l'OSS 16)*  
La Svizzera promuove i valori democratici, tra cui la partecipazione civica, la trasparenza, la capacità di rendere conto del proprio operato, la lotta contro la corruzione e l'impunità. La CI rafforza le istituzioni statali affinché rispondano ai bisogni della popolazione e consolida la capacità dei Paesi affinché le loro politiche siano fondate su dati affidabili, in grado di identificare i gruppi vulnerabili. La Svizzera si adopera a favore di cambiamenti sistemici volti a rafforzare l'assunzione di responsabilità da parte dei governi partner, affinché affrontino gli ostacoli allo sviluppo come la corruzione, il clientelismo e la cattiva gestione. La CI si impegna a promuovere il buongoverno in tutti i suoi interventi e con i suoi partner. A tal fine sostiene l'equilibrio dei poteri e i meccanismi pubblici di trasparente resa dei conti e di supervisione dell'azione del Governo, anche attraverso la cultura e i media. La Svizzera rafforza la società civile nei Paesi in sviluppo in considerazione del suo ruolo chiave nel garantire l'inclusione sociale, l'*advocacy*, il controllo dell'attività dello Stato e la responsabilizzazione pubblica.

## Criteria d'intervento e di ritiro

### a) Criteri per la cooperazione bilaterale allo sviluppo del DFAE (DSC)

La scelta dei Paesi prioritari si basa sui seguenti criteri d'intervento.

#### Criteri di base per la CI

- Il Paese soddisfa i criteri APS secondo l'elenco dell'OCSE<sup>89</sup>
- Il Paese fa parte delle quattro regioni prioritarie (n. 4.1.2)
- Le condizioni di sicurezza e di accesso consentono di attuare i programmi

#### Bisogni delle popolazioni dei Paesi in sviluppo

- Il Paese presenta un elevato tasso di povertà nelle sue varie forme (misurato p. es. mediante l'indice di sviluppo umano del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) o l'indice di capitale umano della Banca Mondiale)
- Il Paese ha capacità limitate nel mobilitare risorse pubbliche e competenze proprie e il volume degli investimenti privati è molto basso
- Il Paese deve affrontare una sfida in fatto di sviluppo sostenibile, per esempio in relazione alla creazione di posti di lavoro dignitosi, alla gestione sostenibile delle risorse naturali, all'accesso a servizi di base di qualità, al buongoverno o ai diritti umani

#### Interessi della Svizzera

- La cooperazione è nell'interesse a lungo termine della politica estera della Svizzera (ordine internazionale giusto e pacifico basato su un forte multilateralismo, riduzione delle cause della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato, sviluppo sostenibile a livello mondiale)
- La cooperazione è nell'interesse della politica economica della Svizzera (contesto economico stabile e propizio per gli investimenti)
- La Svizzera ha legami particolari con il Paese

#### Valore aggiunto della CI

- La Svizzera dispone di un approccio, di competenze o di un know-how tematico specifici e richiesti, e gode quindi della credibilità necessaria per condurre il dialogo politico
- La Svizzera gode di un accesso privilegiato al Governo, che esprime una manifesta volontà di dialogo con la Svizzera
- Il Paese dimostra di essere aperto alle riforme

### b) Criteri per l'aiuto umanitario (DSC)

L'aiuto d'emergenza è universale (senza limitazioni geografiche) ed è fornito se sono soddisfatti i due criteri seguenti:

- le esigenze umanitarie sono urgenti e molte persone si trovano in una situazione disperata a causa di una crisi, di un conflitto armato, di una catastrofe naturale o tecnica o di un'epidemia; e
- le capacità locali, nazionali e regionali mancano o sono insufficienti per affrontare le crisi e le loro conseguenze.

<sup>89</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org) > CAD > Financement pour le développement durable > Les normes du financement du développement > Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD (franc.)

### c) Criteri per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti armati e di altre crisi (DSU)

- Bisogni del Paese: il Paese è costretto a prevenire, gestire, risolvere o trasformare un conflitto
- Richiesta del Paese e nessuna opposizione delle parti a un intervento della Svizzera
- Interesse politico della Svizzera
- Vantaggio comparativo della Svizzera in termini di accesso e competenze rispetto ad altri Paesi, organizzazioni internazionali o istituzioni
- Risorse a disposizione del DFAE

### d) Criteri per la cooperazione bilaterale allo sviluppo del DEFR (SECO)

- Bisogni dei Paesi prioritari e il loro interesse per le competenze tematiche della SECO e del DEFR
- Rispetto dei criteri APS secondo l'elenco dell'OCSE
- Rispetto degli standard minimi (gestione economica, diritti umani ecc.) e volontà e capacità dei governi partner di attuare riforme
- Compatibilità con gli interessi economici esterni della Svizzera (strategia di politica economica esterna, politica di libero scambio)
- Compatibilità con gli interessi della politica estera della Svizzera (relazioni diplomatiche, sfide nel settore della migrazione, gruppi di voto)

Il ritiro della SECO da un Paese prioritario viene esaminato principalmente quando i criteri sopra elencati non sono più soddisfatti, quando le relazioni diplomatiche sono interrotte o quando le condizioni di sicurezza e di accesso alle zone di attività non consentono più di attuare i programmi di cooperazione economica allo sviluppo. Dato che è un processo complesso a livello di relazioni bilaterali, il ritiro deve avvenire in maniera ordinata ed essere comunicato tempestivamente. Per garantire la continuità dei progetti, questa fase dura generalmente dai quattro ai sei anni.

*I criteri a), c) e d) sono stati rivisti rispetto al periodo 2017–2020.*

## Allegato 4

# Paesi prioritari della cooperazione bilaterale allo sviluppo

Il presente elenco non include l'aiuto umanitario, i programmi globali, i contributi di programma alle ONG, le attività delle organizzazioni multilaterali e della DSU né le misure complementari della SECO. Non comprende nemmeno gli 11 Paesi prioritari da cui è previsto il ritiro nel periodo 2021–2024 (tab. 1). I Paesi meno avanzati (PMA)<sup>90</sup> sono indicati in corsivo.

---

<sup>90</sup> [www.unctad.org](http://www.unctad.org) > Themes > Special focus areas > Least Developed Countries > List of LCDs (stato ottobre 2019; ingl.)

Credito quadro	Regione	Paesi prioritari (stato 31.12.2024)	Paesi prioritari della DSC (stato 31.12.2024)	Paesi prioritari della SECO (stato 31.12.2024)	Attività principali della DSC e della SECO nei Paesi comuni (stato 2019)
Cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica allo sviluppo	Nord Africa e Medio Oriente	Egitto	X	X	DSC: partecipazione civica, occupazione, migrazione SECO: finanze pubbliche, sviluppo del settore privato e posti di lavoro, promozione commerciale, sviluppo urbano integrato
		Contesto della crisi siriana (per ora in Libano e in Giordania)*	X		
		Territorio palestinese occupato	X		
		Tunisia	X	X	DSC: decentramento e partecipazione civica, formazione e occupazione, migrazione SECO: finanze pubbliche, sviluppo del settore privato e posti di lavoro, promozione commerciale, sviluppo urbano integrato
		Benin	X		
		Burkina Faso	X		
		Burundi	X		
		Ciad	X		
		Ghana		X	
		Mali	X		
		Mozambico	X		
		Niger	X		
		Repubblica democratica del Congo (Kivu)	X		
		Ruanda	X		
		Contesto della crisi somala (attualmente a partire dal Kenya e dall'Etiopia)**	X		
		Sudafrica		X	
		Tanzania	X		
		Zambia	X		
	Zimbabwe	X			
	America latina e Caraibi	Colombia		X	
		Perù		X	
	Asia meridionale e Sud-Est asiatico	Afghanistan	X		
		Bangladesh	X		
		Cambogia	X		
		Indonesia		X	
		Laos	X		
		Myanmar	X		
		Nepal	X		
		Vietnam		X	

Cooperazione allo sviluppo Est	Asia centrale	Kirghizistan	X	X	DSC: gestione idrica, decentramento e partecipazione civica, economia rurale, sanità SECO: mercati finanziari, finanze pubbliche, sviluppo urbano integrato, rafforzamento della prestazione delle aziende idriche, sviluppo del settore privato e posti di lavoro, promozione commerciale
		Uzbekistan	X		
		Tagikistan	X	X	DSC: gestione idrica, decentramento e partecipazione civica, economia rurale, sanità SECO: mercati finanziari, finanze pubbliche, sviluppo urbano integrato, rafforzamento della prestazione delle aziende idriche, sviluppo del settore privato e posti di lavoro, promozione commerciale
	Europa dell'Est	Albania	X	X	DSC: decentramento e partecipazione civica, formazione professionale, sanità SECO: finanze pubbliche, mercati finanziari, sviluppo del settore privato e posti di lavoro, energia, sviluppo dell'infrastruttura urbana
		Armenia	X		
		Bosnia e Erzegovina	X		
		Georgia	X		
		Kosovo	X		
		Macedonia del Nord	X		
		Moldova	X		
		Serbia	X	X	DSC: decentramento e partecipazione civica, occupazione, formazione professionale SECO: finanze pubbliche, mercati finanziari, sviluppo del settore privato e posti di lavoro, promozione commerciale, energia, sviluppo urbano integrato
	Ucraina	X	X	DSC: decentramento e partecipazione civica, sanità SECO: finanze pubbliche, sviluppo urbano integrato, energia, rafforzamento della prestazione delle aziende idriche, sviluppo del settore privato e posti di lavoro, promozione commerciale	
	<b>Totale</b>	<b>41 Paesi prioritari di cui 18 PMA</b>	<b>35 Paesi prioritari di cui 18 PMA</b>	<b>13 Paesi prioritari</b>	<b>7 Paesi prioritari comuni DSC e SECO</b>

\* Contesto della crisi siriana: in Siria la cooperazione bilaterale allo sviluppo attualmente non è attiva per motivi di accesso e di sicurezza, mentre l'aiuto umanitario vi finanzia delle attività. La cooperazione bilaterale è attiva in Giordania e in Libano nell'ambito delle conseguenze della crisi siriana (profughi). Quando sarà possibile intervenire in Siria, la cooperazione bilaterale allo sviluppo esaminerà la possibilità di attuarvi progetti.

\*\* Contesto della crisi somala: in Somalia la cooperazione bilaterale allo sviluppo finanzia programmi, ma non ha un ufficio in loco. Monitora gli interventi dai suoi uffici in Kenya e in Etiopia e finanzia attività legate alla crisi somala (profughi) anche in questi due Paesi.

## Elenco delle organizzazioni multilaterali prioritarie

La Svizzera seleziona le organizzazioni multilaterali con cui collabora in funzione di uno o più dei seguenti criteri:

1. gli interessi della Svizzera in ambito economico e di politica estera;
2. l'importanza dell'organizzazione dal punto di vista delle priorità svizzere in materia di CI;
3. i risultati dell'organizzazione;
4. la possibilità di influenzare la politica e le strategie dell'organizzazione.

Complessivamente, la Svizzera sostiene 23 organizzazioni multilaterali prioritarie: 16 per lo sviluppo, 2 per i diritti umani e 6 per l'aiuto umanitario<sup>91</sup>.

### Le istituzioni finanziarie internazionali

Per il periodo 2021–2024 i contributi della Svizzera alle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) rappresentano un impegno totale di 1800 milioni di franchi, pari a circa il 66 per cento degli stanziamenti multilaterali relativi al credito quadro «cooperazione allo sviluppo».

1. Banca Mondiale e Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA): la Banca Mondiale e l'IDA hanno il compito di ridurre la povertà accordando ai governi dei prestiti a condizioni agevolate e delle donazioni (solo l'IDA) per i Paesi più poveri, allo scopo di stimolare una crescita a beneficio delle persone più povere, attenuare le disparità e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni.
2. Banca africana di sviluppo e Fondo africano di sviluppo: il mandato della Banca e del Fondo africani di sviluppo consiste nel promuovere uno sviluppo economico e un progresso sociale sostenibile in Africa.
3. Banca asiatica di sviluppo e Fondo asiatico di sviluppo: il mandato della Banca e del Fondo asiatici di sviluppo consiste nell'aiutare i Paesi membri a ridurre la povertà e a migliorare la qualità di vita degli abitanti.
4. Banca Interamericana di sviluppo: il mandato della Banca consiste nel ridurre la povertà e le disparità sociali e favorire una crescita economica sostenibile nei Paesi membri.
5. Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (AIIB): l'AIIB ha il compito di finanziare progetti infrastrutturali sostenibili.

### Gruppo delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e fondi e reti globali

Per il periodo 2021–2024 i contributi della Svizzera alle organizzazioni dell'ONU, tra cui ai meccanismi di coordinamento, ai fondi e alle reti globali prioritari rappresentano uno stanziamento totale di 928 milioni di franchi, pari al 34 per cento circa degli stanziamenti multilaterali del credito quadro «cooperazione allo sviluppo».

6. PNUM: il PNUM sostiene i Paesi in sviluppo nell'elaborazione e nell'attuazione di politiche nazionali di sviluppo sostenibile allo scopo di aiutarli a raggiungere i loro obiettivi di sviluppo e quelli convenuti a livello internazionale, in particolare gli OSS.
7. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF): l'UNICEF svolge un ruolo fondamentale nella promozione dei diritti dell'infanzia, contribuisce a soddisfare i bisogni fondamentali dei bambini e offre loro le possibilità di sfruttare appieno il proprio potenziale. È anche partner dell'aiuto umanitario (cfr. sotto).
8. Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA): l'UNFPA è l'agenzia dell'ONU specializzata nelle dinamiche demografiche, in particolare nella promozione del diritto alla salute e dei diritti sessuali e riproduttivi.
9. Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD): l'IFAD, che funziona in maniera analoga alle IFI, mira a garantire alle comunità rurali povere i mezzi necessari per migliorare la loro sicurezza alimentare e nutrizionale, aumentare i redditi e rafforzare la resilienza.
10. Organizzazione mondiale della sanità (OMS): l'OMS è l'autorità che dirige e coordina il settore della salute all'interno del sistema dell'ONU. È incaricata in particolare di guidare l'azione sanitaria mondiale, definire i programmi di ricerca sanitaria, stabilire norme e criteri e fornire un sostegno tecnico ai Paesi.

<sup>91</sup> L'UNICEF è sostenuto sia con fondi per lo sviluppo sia con fondi umanitari e appare quindi due volte nell'elenco. Il totale delle organizzazioni multilaterali prioritarie conta l'UNICEF una sola volta e quindi è di 23 organizzazioni, non 24.



11. Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile (UN Women): UN Women promuove l'eliminazione delle discriminazioni, la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e delle ragazze e promuove l'uguaglianza di genere.
12. Programma delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (UNAIDS): UNAIDS è incaricato di coordinare le azioni avviate all'interno del sistema dell'ONU per lottare contro l'HIV/AIDS.
13. Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale (CGIAR): il CGIAR è un partenariato mondiale per la ricerca agricola che si adopera per ridurre la povertà, incrementare la sicurezza alimentare, migliorare la salute e l'alimentazione delle popolazioni e promuovere un uso più sostenibile delle risorse naturali.
14. Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria: il Fondo globale ha il compito di procurare e distribuire fondi supplementari per migliorare la prevenzione e la cura dell'AIDS, della tubercolosi e della malaria.
15. Fondo verde per il clima (FVC): il FVC ha il compito di aiutare i Paesi in sviluppo ad affrontare le sfide legate ai cambiamenti climatici, finanziando attività di prevenzione volte a ridurre le emissioni di gas serra, e all'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici.
16. Partenariato globale per l'educazione (GPE): il GPE mira a migliorare l'accesso equo all'istruzione per tutti i bambini, in particolare quelli più svantaggiati, puntando sulla qualità dell'insegnamento e sul sostegno alle riforme.

**Tra le organizzazioni che sostengono la promozione della pace e i diritti umani**, la Svizzera promuove in via prioritaria le seguenti organizzazioni, con uno stanziamento di circa 16 milioni di franchi, pari al 6 per cento del credito quadro «pace e sicurezza umana»:

1. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR): l'OHCHR ha il compito di promuovere e tutelare i diritti umani per tutti. Coordina gli sforzi internazionali volti a garantire il rispetto dei diritti umani, indaga e si pronuncia sulle violazioni dei diritti umani nel mondo.
2. Fondo delle Nazioni unite per il consolidamento della pace (UNPBF): l'UNPBF sostiene attività di consolidamento della pace nei Paesi reduci da un conflitto o sull'orlo di un conflitto.

**Tra le organizzazioni umanitarie**, la Svizzera sostiene in via prioritaria le seguenti organizzazioni, con un impegno di circa 1415 milioni di franchi, pari al 66 per cento del credito quadro «aiuto umanitario»:

1. Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa<sup>92</sup>:
  - Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e
  - Federazione Internazionale delle Società Nazionali di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa.
2. Programma alimentare mondiale (PAM): il PAM, la più grande organizzazione umanitaria del mondo, è uno dei partner principali dell'aiuto umanitario. Ogni anno fornisce aiuto alimentare a oltre 80 milioni di persone in più di 75 Paesi e regioni del mondo.
3. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR): l'ACNUR è l'unica organizzazione dell'ONU autorizzata dall'Assemblea generale a proteggere e sostenere rifugiati e apolidi a livello mondiale.
4. Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA): l'UNRWA contribuisce notevolmente alla stabilità della regione, dove fornisce servizi di base a cinque milioni di profughi palestinesi.
5. Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA): l'OCHA svolge un ruolo fondamentale coordinando l'azione dei vari attori umanitari e garantendo una reazione coerente ed efficace a situazioni d'emergenza.
6. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF): l'UNICEF è un partner umanitario importante in materia di protezione e accompagnamento dei bambini in situazioni di crisi. È anche un partner per lo sviluppo (cfr. sopra).

<sup>92</sup> Pur non essendo un'organizzazione multilaterale, il Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa figura nel presente elenco in considerazione dell'importanza del partenariato.

## Ripartizione finanziaria nei crediti quadro

### Clima

Nel messaggio CI 2017–2020 il Consiglio federale aveva previsto di destinare alla lotta contro i cambiamenti climatici e i loro effetti circa 300 milioni di franchi all'anno, pari al 12,5 per cento dei fondi della CI. Entro il 2024 i mezzi destinati a tale scopo dovrebbero passare progressivamente a circa 400 milioni di franchi all'anno, pari al 15 per cento circa dei fondi della CI.

### Credito quadro «aiuto umanitario»

L'80 per cento degli impegni finanziari è destinato all'aiuto d'emergenza e il 20 per cento alla prevenzione e alla ricostruzione.

### Credito quadro «cooperazione allo sviluppo»

Tabella 5: Ripartizione indicativa degli impegni

Ripartizione (cifre arrotondate)	Categoria secondo OCSE	Impegni (in mio. fr.)	Attività (con ripartizione media indicativa nel periodo del credito quadro)
40 %	Bilaterale	2650	Cooperazione bilaterale allo sviluppo DFAE*, di cui - 60 % circa per l'Africa subsahariana - 11 % circa per il Nord Africa e il Medio Oriente - 28 % circa per l'Asia meridionale e il Sud-Est asiatico - 1 % circa per l'America latina
12 %	Bilaterale	787	Programmi globali e iniziative
7 %	Bilaterale	473	Contributi a programmi di ONG svizzere
41 %	Multilaterale	2728	Contributi generali alle organizzazioni multilaterali, di cui - 66 % per istituzioni finanziarie internazionali - 34 % per organizzazioni dell'ONU, fondi e reti globali
<b>100 %</b>		<b>6638</b>	<b>Totale</b>

\* Fino al 10 % di questi impegni geografici può essere utilizzato per impegni ad hoc (cfr. n. 4.1.2)

## Credito quadro «cooperazione economica allo sviluppo»

Tabella 6: Ripartizione indicativa degli impegni

(in mio. fr., cifre arrotondate)	Impegni	
	2021-24	in %
<b>CQ Cooperazione economica allo sviluppo</b>	<b>1186,0</b>	100,0
Misure bilaterali	712,0	60,0
Misure globali – regionali	474,0	40,0

## Credito quadro «cooperazione allo sviluppo Est»

Tabella 7: Ripartizione indicativa degli impegni

(in mio. fr., cifre arrotondate)		Impegni	
		2021-24	en %
<b>CQ Cooperazione allo sviluppo Est</b>		<b>1025</b>	
Cooperazione allo sviluppo nei Paesi dell'Est*	DSC	673	66 %
Cooperazione economica allo sviluppo nei Paesi dell'Est	SECO	352	34 %

\* Fino al 10 % di questi impegni geografici può essere utilizzato per impegni ad hoc (n. 4.1.2)

## Credito quadro «pace e sicurezza umana»

Tabella 8: Ripartizione (tematica) indicativa degli impegni

Promozione della pace	60 %
Politica dei diritti umani	25 %
Politica umanitaria e politica estera in materia di migrazione	15 %

Tabella 9: Ripartizione (geografica) indicativa delle degli impegni<sup>93</sup>

Africa subsahariana	25 %
Nord Africa e Medio Oriente	45 %
OSCE	15 %
Altri Paesi	15 %

93 Il credito quadro «pace e sicurezza umana» non copre i costi dei distacchi di esperti su mandato del DFAE. Tenendo conto di questi distacchi, che contribuiscono parimenti alla realizzazione degli obiettivi del credito quadro «pace e sicurezza umana», la ripartizione geografica è la seguente: Africa subsahariana 30 %, Nord Africa e Medio Oriente 30 %, area OSCE 20 % e altri Paesi 20 %.

