

# Indirizzi strategici dell'impegno della Svizzera nel Sahel 2014–2018



Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

Indirizzi strategici dell'impegno della Svizzera nel Sahel 2014–2018

Approvato in agosto 2014

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Y. Rossier', on a light-colored background.

Yves Rossier  
Segretario di Stato

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Dahinden', on a light-colored background.

Martin Dahinden  
Direttore della DSC

# Sommario

I. Obiettivi, visioni congiunte e ipotesi di cambiamento per il periodo 2014–2018	4
II. Indirizzi strategici e linee d'azione dell'impegno della Svizzera	7
III. Meccanismi di coordinamento	10

# I. Obiettivi, visioni congiunte e ipotesi di cambiamento per il periodo 2014–2018

La politica estera della Svizzera accorda un ruolo centrale al suo impegno a favore della stabilità in Europa, nelle regioni limitrofe e nel resto del mondo in un'epoca, quella della globalizzazione, in cui la sicurezza e la prosperità della Svizzera sono inestricabilmente legate a un contesto internazionale stabile.

Nella regione del Sahel il nostro impegno a favore della stabilità fa leva in particolare sulla cooperazione internazionale, che comprende sia la cooperazione allo sviluppo sia l'aiuto umanitario ed economico, e sulle attività di promozione della pace, del rispetto dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto e della sicurezza internazionale. Nel quadro del suo impegno, la Svizzera pone l'accento sui temi che costituiscono la sua forza. *(Estratto della Strategia di politica estera 2012–2015 – Rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura).*

La Svizzera è presente nel Sahel da più di quarant'anni nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, prevalentemente in Burkina Faso, dove fornisce anche aiuto finanziario, in Mali, Ciad, Niger e Benin. Per ognuno di questi Stati la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) dispone anche di Strategie di cooperazione specifiche per Paese. I suoi interventi umanitari scaturiscono dalle situazioni di emergenza e rispondono anche alle esigenze di protezione e di prevenzione. L'attuazione si basa sulla Strategia di cooperazione dell'Aiuto umanitario della DSC in

Africa occidentale (2013–2016). Attenta all'equilibrio della propria azione, a partire dal 2009 la Svizzera sviluppa un programma regionale di politica di pace in Mali, in Niger e in Ciad attraverso la sua Strategia per l'Africa occidentale e centrale 2009–2013. Gli Indirizzi strategici dell'impegno della Svizzera nel Sahel (2014–2018) saranno sovraordinati alle varie strategie operative, che in futuro dovranno essere caratterizzate da maggiore integrazione rispetto a oggi. Questi indirizzi devono ispirare il prossimo messaggio concernente la cooperazione internazionale della Svizzera 2017–2020.

Con l'intensificarsi e il diversificarsi delle attività della Svizzera in un contesto sempre più volatile e complesso che coinvolge numerosi attori internazionali, regionali e non governativi, si rendono necessari indirizzi strategici d'insieme e ben definiti che puntino all'attuazione coordinata degli strumenti di politica estera in tutta la regione del Sahel.

## Ipotesi di cambiamento

La stabilità e lo sviluppo del Sahel dipenderanno, in definitiva, dal consolidamento della legittimità delle istituzioni, che a sua volta sarà il prodotto di uno sviluppo socio-economico inclusivo, dell'instaurazione di una buona governance, di una migliore partecipazione della popolazione ai processi politici, del miglioramento dei servizi di base, della protezione dei civili e della garanzia di condizioni di sicurezza.

Mediante un'applicazione concertata degli strumenti della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e della politica di pace e di sicurezza, la Svizzera intende continuare a contribuire alla sicurezza, alla stabilità e allo sviluppo sostenibile di questa regione in una prospettiva di pace durevole che integri tutte le cause intrinseche delle crisi che si sono succedute negli ultimi anni.

## Obiettivi dell'impegno svizzero nel Sahel

L'analisi dei fattori determinanti nell'evoluzione della situazione nel Sahel, da una prospettiva sia nazionale sia regionale, consente di individuare tre obiettivi per fondare e indirizzare l'impegno della Svizzera.

1. Il Sahel costeggia una regione che rappresenta un forte polo di crescita: le aree urbane lungo la costa atlantica dell'Africa occidentale. È plausibile ritenere che per il 2025–2030 questa fascia costiera sarà assimilabile a un'immensa megalopoli. La regione del Sahel riuscirà a svilupparsi solo entrando in contatto con questo spazio gigantesco, in piena crescita. Gli scambi aumenteranno anche con il Nordafrica (Algeria, Marocco). Le zone di frontiera ospitano già grandi mercati subregionali.

Queste prospettive rendono necessario e sono dipendenti dallo sviluppo di infrastrutture regionali (per esempio la transahariana o linee ferroviarie rivitalizzate), da una migliore integrazione economica subregionale scevra di ostacoli al commercio, e da un accesso ai mercati della fascia costiera per i prodotti del Sahel (soprattutto carne e latticini).

Superando l'isolamento della propria regione e integrandosi in questo grande mercato, i popoli del Sahel riusciranno ad assicurarsi nuove prospettive economiche nell'area, a dispetto di una migrazione Nord-Sud che avrà forzatamente luogo.

2. I Paesi della fascia sahel-sahariana potranno affrontare efficacemente la sfida di assorbire e gestire questo sviluppo solo se sapranno, tra l'altro, dotarsi di una struttura politica e istituzionale atta a garantire il buongoverno. Lo Stato deve dare spazio a tutti i cittadini e funzionare non soltanto nelle città, ma anche nelle zone periferiche e rurali. È in larga misura grazie alla domanda proveniente da una popolazione istruita e da una società civile consapevole dei propri diritti e doveri se un tale apparato statale può formarsi. La costruzione di uno Stato «dal basso» comporta tuttavia il rischio di una certa frammentazione di una regione già poco integrata e poco accessibile al resto delle popolazioni e delle strutture statali. È pertanto ammesso anche il sostegno agli apparati statali in sé e per sé.

3. La dinamica di questo processo di strutturazione potrebbe essere determinata dai vari movimenti che abbondano in tutta la regione e trascendono i confini geografici. Ne consegue l'indispensabilità di tenere conto, in termini di rischi per la sicurezza come la criminalità organizzata, i traffici, il finanziamento del terrorismo, l'estremismo religioso (Boko Haram, Al-Qaeda nel Maghreb islamico), della componente regionale nel Sahel, al di sopra dei Paesi sovrani e indipendenti. Gli attori multilaterali e regionali contribuiscono, attraverso un quadro normativo garante di coerenza, sussidiarietà e coordinamento, al rafforzamento dei dispositivi propri delle politiche nazionali di sicurezza, al fine di garantire lo sviluppo e il buon governo.

Al riparo di questa analisi, nel quadro degli indirizzi strategici 2014–2018 la Svizzera concentra il proprio impegno nel Sahel intorno ai tre indirizzi chiave dello sviluppo socio-economico, della governance e della sicurezza<sup>1</sup>.

Questi tre indirizzi si intersecano con le priorità strategiche degli attori internazionali e regionali. La Svizzera intende cooperare nel quadro di sforzi internazionali sinergici, partecipando alle riunioni dei finanziatori sul campo o ad altre piattaforme di coordinamento.

Sempre in questa direzione le Nazioni Unite hanno messo a punto una Strategia integrata per il Sahel che assegna la priorità alla governance, alla sicurezza e alla resilienza e che, nel giugno 2013, ha ricevuto l'approvazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU e di tre dei principali partner delle Nazioni Unite: l'UE, la Banca Mondiale e il Fondo monetario internazionale. L'UE dispone da marzo 2012 della propria Strategia per la sicurezza e lo sviluppo nel Sahel. Da gennaio 2014 la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) elabora una strategia comunitaria per la sicurezza e lo sviluppo nello spazio saheliano-sahariano.

Le piattaforme di coordinamento in materia di sicurezza e di sviluppo realizzate dai Governi della regione, dai loro partner internazionali, dalle organizzazioni e istituzioni finanziarie subregionali, regionali e internazionali sono in costante evoluzione, ma hanno bisogno di ancora maggiore coerenza e radicamento locale. Dovrebbero inoltre essere valorizzati maggiormente altri meccanismi di concertazione esistenti, come le reti di organizzazioni socio-professionali, della società civile, del settore privato ecc.

---

<sup>1</sup> Con il termine «sicurezza» si definisce la condizione in cui nessuna minaccia diretta o indiretta mette a repentaglio l'incolumità degli individui né limita, mediante pressioni interne o esterne, la capacità di gruppi o Stati di proteggere l'incolumità di individui o gruppi all'interno del proprio territorio. L'obiettivo dell'impegno della Svizzera in materia di politica di sicurezza è incrementare la capacità di attori locali e statali di reagire adeguatamente a minacce esterne e interne. Il potenziamento delle capacità in materia di politica di sicurezza mira in particolare, da un lato, a incrementare la resilienza di singoli gruppi all'interno del territorio statale (prevenzione dei conflitti) e, dall'altro, a consolidare la capacità degli Stati di reagire in modo efficace a sfide strategiche (riforma del settore della sicurezza, lotta al finanziamento del terrorismo) in un «continuum» tra «*soft*» e «*hard*» security. Le attività all'interno di questo «continuum» dovrebbero essere complementari.

## II. Indirizzi strategici e linee d'azione dell'impegno della Svizzera

### Sviluppo socio-economico

**Obiettivo 1:** sviluppare le catene di valore agroalimentari subregionali e rafforzare i collegamenti tra piccoli produttori agricoli, pastori e intermediari rurali e gli acquirenti dei grandi agglomerati urbani in divenire.

La Svizzera aiuta i piccoli produttori e i pastori della regione del Sahel, che rappresentano tra il 60 e l'80 per cento degli attivi, a trarre beneficio dalle opportunità economiche emergenti e a integrarsi nei mercati subregionali. In questo modo possono incrementare i propri redditi e migliorare le condizioni di vita delle proprie famiglie. Contribuiscono inoltre alla sicurezza alimentare di tutta la regione del Sahel e favoriscono potenzialmente la diminuzione dei movimenti migratori e delle tensioni sociali legate alla precarietà. La quantità e la qualità della produzione aumentano, specialmente nella filiera del bestiame che è un'importante risorsa per i Paesi del Sahel. Le barriere doganali e informali all'interno dell'Africa occidentale diminuiscono a beneficio di una circolazione più libera di beni e persone e di misure di regolamentazione e protezione del mercato subregionale che favoriscono la proliferazione di sbocchi interni per i prodotti regionali.

**Obiettivo 2:** favorire un'istruzione di base e una formazione professionale di qualità e inclusive che permettano ai bambini, ai giovani e agli adulti (ragazze e ragazzi, donne e uomini) di inserirsi nella società a livello economico, sociale e civico.

La Svizzera si impegna affinché i bambini, i giovani e gli adulti possano accedere a un'istruzione di base e a una formazione professionale di qualità, qualificanti e adeguate al loro ambiente economico, culturale, sociale e politico. In questo modo possono sviluppare competenze che gli permettono di integrarsi più facilmente nella vita sociale e politica (democratizzazione, cittadinanza) e che rispondono ai fabbisogni dell'economia della regione.

**Obiettivo 3:** favorire l'impiego dei redditi derivanti dallo sfruttamento delle risorse minerarie e naturali principalmente a beneficio delle popolazioni locali, contribuendo al loro sviluppo economico.

Gli Stati sono in grado di negoziare contratti di sfruttamento a loro favorevoli, nel rispetto del principio di trasparenza. Le organizzazioni della società civile sono in grado di interpellare e di sorvegliare le politiche statali, che divengono più trasparenti e inclusive. Nell'industria estrattiva è promosso il rispetto dei diritti dell'uomo e dell'ambiente.

## Governance

**Obiettivo 1:** abilitare le istituzioni statali a fornire alla popolazione servizi di base di qualità, soprattutto nei settori della salute, dell'istruzione e dell'alimentazione, sulla base di un approccio fondato sui diritti dell'uomo. Le istituzioni creano condizioni favorevoli allo sviluppo di un'economia equa, generatrice di posti di lavoro per i giovani. I servizi contribuiscono a migliorare le condizioni di vita della popolazione e rafforzano la capacità di resilienza dei Governi di fronte alle crisi.

La Svizzera sostiene il processo di decentralizzazione, aiutando le collettività territoriali e le autorità nazionali negli sforzi per una gestione trasparente, efficace e partecipativa del settore sociale, che offra prestazioni nel campo della salute, dell'istruzione e del lavoro, con la creazione di un maggior numero di posti di qualità. Vengono sviluppate e diffuse offerte adeguate e innovative. Contribuendo all'espansione dell'infrastruttura pubblica (piste, acqua, mercati ecc.) si favorisce la creazione di posti di lavoro e si incrementa il gettito fiscale a livello comunale. Dispositivi di prevenzione e gestione delle crisi potenziano la capacità di risposta a situazioni di emergenza e di conflitto.

**Obiettivo 2:** promuovere processi di dialogo inclusivo e democratico che favoriscano la trasformazione dei conflitti, uno sviluppo equo e sostenibile e la coesione sociale. Questi processi contribuiscono a una gestione trasparente, partecipativa ed efficace del potere e prevengono i conflitti e le crisi umanitarie.

Gli spazi di dialogo che riuniscono i responsabili politici, la società civile, i capi tradizionali, le guide religiose e le comunità consentono uno scambio partecipativo e responsabile sulle sfide regionali, nazionali e locali legate alla pace, allo sviluppo e alla sicurezza. La Svizzera favorisce la realizzazione di queste piattaforme di scambio, che contribuiscono all'allentamento delle tensioni tra comunità, soprattutto religiose. La sensibilizzazione, tramite l'approccio olistico, dei Governi e della società civile sulla necessità e sulle modalità dell'elaborazione del passato agevola la trasformazione del conflitto, la lotta contro l'impunità e la riconciliazione. La Svizzera sostiene la formazione di una nuova generazione di leader associati alla gestione pubblica che si impegnano a favore di un dialogo in grado di prevenire le tensioni e facilitarne la soluzione. I media ricevono aiuto per promuovere una partecipazione costruttiva al dibattito pubblico e offrire accesso a un'informazione affidabile sulle sfide in materia di

democrazia, sviluppo e pace. La difesa di un più rigoroso rispetto dei diritti dell'uomo contribuisce a una maggiore responsabilizzazione delle autorità nei confronti della popolazione.

**Obiettivo 3:** promuovere la cooperazione subregionale per consentire un migliore impiego delle risorse e una risposta adeguata alle sfide regionali e globali.

I Paesi del Sahel stabiliscono congiuntamente e attuano standard e regole di cooperazione legati a sfide d'interesse comune, come le politiche per la libera circolazione delle persone e delle merci, la migrazione, l'istruzione e la formazione professionale, le questioni fondiari, l'agricoltura, la fiscalità, i regimi di imposta, l'acqua, la sicurezza alimentare, la sicurezza, la governance, le infrastrutture, il cambiamento climatico, la gestione delle crisi e delle catastrofi naturali ecc. La Svizzera sostiene organizzazioni e iniziative regionali, degli Stati e di membri della società civile attivi in questi settori e che condividono i medesimi valori e obiettivi.

**Obiettivo 4:** contribuire mediante la presa di coscienza civica, la società civile e i Governi del Sahel alla lotta contro la criminalità economica, nello specifico la corruzione, la distrazione di fondi e il riciclaggio di denaro.

La Svizzera contribuisce nella regione alla creazione di strutture e/o al miglioramento delle capacità utili nella lotta contro la corruzione e il riciclaggio di denaro oppure per consentire agli Stati di farlo. Per raggiungere questo scopo lavora con organizzazioni e istituzioni internazionali e regionali, in particolare con il *Groupe intergouvernemental d'Action contre le blanchiment d'argent*.



## Sicurezza

**Obiettivo 1:** garantire che le strutture e le organizzazioni multilaterali e regionali dispongano di un quadro istituzionale che gli consenta di realizzare iniziative per la promozione della pace in modo coerente, complementare e coordinato, e di reagire efficacemente alle crisi. Garantire la diffusione e il rispetto del quadro normativo per la protezione delle vittime di violenza armata e di conflitti.

La Svizzera aiuta a migliorare il coordinamento tra organizzazioni multilaterali, regionali e locali e portatori di interesse locali nonché tra i singoli Stati. Interviene attivamente in processi diplomatici e intraprende azioni appropriate a questo fine.

La Svizzera coopera di conseguenza con organizzazioni multilaterali e regionali adeguate, o con altri Stati partner, e si inserisce in particolare nelle nicchie in cui può apportare un manifesto valore aggiunto.

La Svizzera contribuisce inoltre a instaurare un ambiente favorevole al rispetto del quadro normativo, in cui il diritto internazionale è conosciuto meglio, e sostiene le organizzazioni adatte a proporre sviluppi o chiarimenti attinenti al quadro normativo in vigore.

La Svizzera sostiene organizzazioni (Comitato internazionale della Croce rossa, Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, UNICEF) che fanno conoscere il quadro normativo agli attori del settore della sicurezza, ai gruppi armati e alle società militari e società di sicurezza private, ma anche alla società civile.

**Obiettivo 2:** rendere le organizzazioni regionali sufficientemente autonome e capaci di assumersi la responsabilità della stabilità e della sicurezza nella regione. I responsabili nell'ambito delle politiche nazionali di sicurezza nella regione dispongono di sufficienti abilità e capacità operative per affrontare minacce transnazionali come il terrorismo e il crimine organizzato, sempre nel rispetto delle pertinenti norme internazionali e dei principi dello Stato di diritto.

La Svizzera contribuisce sotto il profilo civile e militare, in modo mirato, a operazioni internazionali come la Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione in Mali dell'ONU (MINUSMA) e promuove le capacità istituzionali di organizzazioni regionali come ECOWAS e l'Unione africana.

Inoltre contribuisce al potenziamento di capacità civili nella gestione delle crisi e dei conflitti di missioni di pace regionali nonché presso organizzazioni regionali, come ECOWAS, e istituzioni specializzate, come l'*Ecole de maintien de la paix* a Bamako.

Per permettere ai responsabili delle politiche nazionali di sicurezza di affrontare adeguatamente minacce transnazionali, la Svizzera ne sostiene alcuni (forze e strutture di sicurezza) in ambito tecnico, operativo e finanziario, a seconda delle esigenze locali, con l'obiettivo di potenziarne ulteriormente le capacità. A questo fine la Svizzera mette a disposizione competenze e abilità nazionali (per esempio nell'ambito della guardia di frontiera) e integra partner locali e internazionali (*Global Counterterrorism Forum*), missioni (*European Union Training Mission Mali – EUTM Mali*) e organizzazioni (*Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre*).

**Obiettivo 3:** dotare gli attori locali di mezzi adeguati per contribuire alla trasformazione dei conflitti a livello locale. Le comunità locali acquisiscono inoltre un ruolo maggiore nel ciclo del conflitto.

La Svizzera sostiene la creazione di strutture che consentono agli attori di contribuire a livello locale alla trasformazione dei conflitti. A questo fine promuove la formazione di società civili locali e delle loro reti in una prospettiva di intensificazione del dialogo politico intercomunitario e tra le comunità locali e i Governi centrali.

**Obiettivo 4:** rafforzare la protezione delle persone più vulnerabili grazie a un migliore accesso umanitario e a una risposta specifica basata sulle esigenze. Consolidare l'azione di organizzazioni che contribuiscono alla protezione sul campo.

La Svizzera sostiene l'importanza di migliorare l'accesso umanitario per le persone più vulnerabili e di consentire agli operatori umanitari di adempiere il loro mandato.

La Svizzera rafforza e facilita l'attività di organizzazioni il cui mandato principale è la protezione dei civili. Presso le organizzazioni attive nel settore della protezione, in particolare, la Svizzera distacca esperti e quadri.

La Svizzera conduce campagne di sensibilizzazione per attirare l'attenzione delle autorità locali o nazionali e di organizzazioni regionali e internazionali sulle condizioni delle persone da proteggere.

### III. Meccanismi di coordinamento

Per garantire in modo coerente l'attuazione e il monitoraggio degli indirizzi strategici dell'impegno della Svizzera in questa regione esiste un meccanismo di coordinamento che integra tutti gli attori svizzeri impegnati nel Sahel, comprese le rappresentanze sul campo. I suoi compiti includono la valutazione regolare dei rischi e un apprezzamento dei risultati ottenuti. Questo meccanismo di coordinamento, dedicato agli orientamenti strategici e politici, non pregiudica i metodi di lavoro propri di ogni unità responsabile dei suoi programmi e progetti. Il meccanismo di coordinamento creato tiene conto della dinamica regionale e garantisce che si tenga conto dell'evoluzione del contesto, estremamente volatile e fragile, con cui la Svizzera si confronta da vari anni.

Questo meccanismo di coordinamento, denominato «Comitato Sahel», si basa sulla «Concertation Mali», animata dal 2012 dalla Divisione Africa sub-sahariana e Francofonia (DASF), e la estende a tutti i Paesi interessati della regione. I suoi compiti sono:

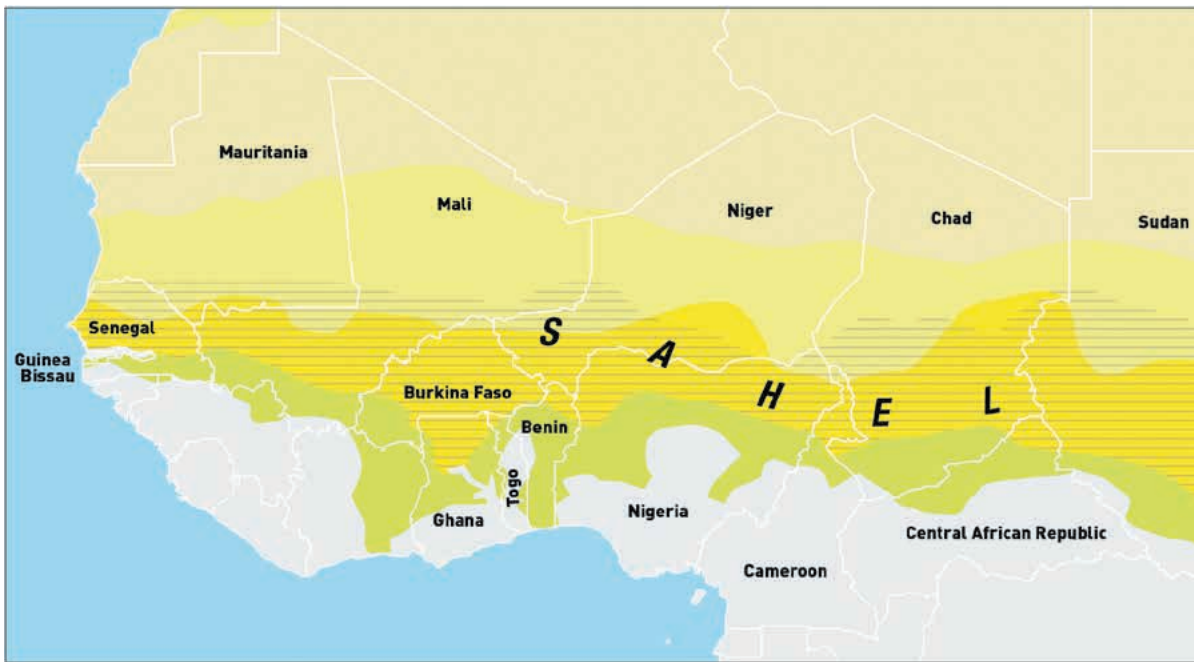
- › garantire la coerenza tra le iniziative dei vari attori svizzeri;
- › ponderare gli interessi e i rischi;
- › consolidare le sinergie tra attori e programmi;
- › mediare in caso di conflitto tra i servizi;
- › permettere uno scambio sui risultati raggiunti che coinvolga tutti i Paesi interessati (obbligo di responsabilità e trasparenza);
- › unificare la comunicazione sulle iniziative della Svizzera in questa regione;
- › seguire il contesto e valutare i cambiamenti intervenuti che possano modificare l'ipotesi di cambiamento;
- › pronunciarsi su decisioni di ordine strategico relative all'impegno della Svizzera;
- › contribuire a creare un'identità comune e a instaurare una buona collaborazione nell'attuazione dei programmi.

Questo «Comitato Sahel» si riunirà sotto la direzione della DASF in due modalità: da un lato due riunioni annuali con tutti gli attori impegnati (DASF, DSC (Cooperazione regionale; Aiuto umanitario), Divisione Sicurezza umana, Divisione Nazioni Unite e organizzazioni internazionali, Divisione politica di sicurezza, Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport), compreso un seminario annuale sul campo (la Segreteria di Stato dell'economia e l'Ufficio federale della migrazione parteciperanno in modo selettivo a questo processo); dall'altro la Centrale seguirà con una cadenza di tre riunioni annuali l'attuazione degli indirizzi strategici in modo regolare e previsionale (allerta precoce) attraverso un Comitato Sahel ristretto Dipartimento federale degli affari esteri.

Il monitoraggio degli indirizzi strategici dell'impegno della Svizzera nel Sahel sarà oggetto di un breve rapporto scritto, con periodicità annuale, dove saranno consolidati rapporti preesistenti e verranno illustrati:

- › i principali risultati;
- › i cambiamenti di contesto;
- › la validità dell'ipotesi di cambiamento.

# Allegato



Referenza: "Implementing the EU Sahel Strategy, Oladran Bello  
[http://fride.org/download/WP\\_114\\_Implementing\\_the\\_EU\\_Sahel\\_Strategy.pdf](http://fride.org/download/WP_114_Implementing_the_EU_Sahel_Strategy.pdf)

Colophon

Pubblicazione:

**Dipartimento federale degli affari esteri DFAE**

3003 Berna

[www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch)

Veste grafica:

Comunicazione visiva DFAE, Berna

Foto:

Mali 2014 ©DSC

Ordinazioni:

[www.dsc.admin.ch](http://www.dsc.admin.ch) (rubrica «Pubblicazioni»),

Tel. +41 31 322 44 12

Contatto:

Direzione politica DP

Divisione Africa sub-sahariana e Francofonia

Berna, 2013