

01.073

**Messaggio complementare  
sull'aumento e la proroga del credito quadro III  
per la cooperazione con l'Europa orientale**

del 14 novembre 2001

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il messaggio complementare e il disegno di decreto federale sull'aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l'Europa orientale.

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

14 novembre 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Il presente messaggio complementare presenta lo stato attuale dell'utilizzazione dei mezzi stanziati con il credito quadro III ed espone le ragioni che rendono necessario un aumento di 500 milioni di franchi ma anche una proroga del credito di due anni. Allo scadere di tale proroga, sarà in esame il rinnovo del decreto federale del 24 marzo 1995 sulla collaborazione con gli Stati dell'Europa orientale (RS 974.1), che potrebbe essere collegato a un futuro credito quadro IV.*

*Il messaggio è centrato sull'analisi dei recenti sviluppi politici ed economici più importanti nell'Europa orientale e nella CSI, che hanno portato a uno sfruttamento più intenso dei mezzi messi a disposizione per la collaborazione con l'Europa orientale. Descrive inoltre l'orientamento futuro del sostegno svizzero a favore di questi Paesi.*

*Accettando il messaggio del 19 agosto 1998 relativo al credito quadro III, le Camere federali hanno stanziato 900 milioni di franchi in tutto per una durata minima di quattro anni a favore della cooperazione con l'Europa orientale. Se se ne detraggono i 200 milioni di franchi previsti per le garanzie di credito, rimangono a disposizione 700 milioni di franchi per la cooperazione tecnica e finanziaria. Dopo due anni e mezzo più di tre quarti di questi mezzi sono già stati impegnati. Dalla sua entrata in vigore, il credito quadro si vede confrontato a bisogni superiori a quelli previsti, il che conduce a un budget di pagamento più elevato. Se il ritmo degli impegni proseguirà di questo passo, il credito quadro sarà completamente impegnato all'inizio del 2002 anziché, come previsto, all'inizio del 2003.*

*Diverse ragioni spiegano l'intensificazione della collaborazione con l'Europa orientale. Le più importanti sono:*

- 1. La crisi del Kosovo ha scosso l'Europa sudorientale e provocato importanti flussi di rifugiati che hanno coinvolto anche la Svizzera. Il nostro Paese ha concesso il soggiorno provvisorio a numerosi rifugiati e, dopo la crisi, ha contribuito alla reintegrazione di coloro che sono rientrati in patria. Da allora è stato elaborato un vasto programma di cooperazione. La Svizzera ha anche fornito un aiuto tecnico e finanziario immediato a favore dei Paesi confinanti colpiti dalle ripercussioni della crisi. Queste misure hanno comportato ingenti spese supplementari a carico del credito quadro III.*
- 2. Il patto di stabilità per l'Europa sudorientale è stato lanciato a metà del 1999, quando l'emozione per la crisi del Kosovo era ancora viva. Esso mira a promuovere la democrazia, il benessere e la sicurezza nei Paesi dell'Europa sudorientale mediante un intervento a lungo termine sulle cause della crisi dando così un contributo alla stabilità durevole della regione. I membri del patto si assumono un impegno finanziario ulteriore, mentre i Paesi partner, a loro volta, intraprendono ampie riforme. La Svizzera è dell'avviso che il patto di stabilità è un importante mezzo per la stabilizzazione dell'Europa sudorientale. Vi si è quindi impegnata sin dagli inizi e ne è divenuta membro a pieno titolo nel giugno del 2000. Il suo impegno rafforzato deve proseguire anche nei prossimi anni.*

- 
3. *Il mutamento politico nella Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ) nell'autunno 2000 ha aperto la strada a riforme politiche ed economiche. Allo stesso tempo, attraverso questo cambiamento, è stato rimosso un ostacolo importante alla stabilizzazione della regione. La Svizzera è decisa a sfruttare questa occasione e ha di conseguenza appoggiato gli sforzi di riforma sin dall'inizio. Nel frattempo essa sta elaborando un importante programma di sostegno. Nel gruppo di voto delle Istituzioni di Bretton Woods e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), diretto dalla Svizzera e al quale appartiene anche la RFJ, la Svizzera appoggia inoltre la reintegrazione della RFJ nelle istituzioni finanziarie internazionali. Questo impegno ha comportato e comporta tutt'ora importanti spese supplementari.*
  4. *Le regioni dell'Asia centrale e del Caucaso rivestono un'importanza strategica considerevole. I Paesi di questa regione devono pertanto essere sostenuti nei loro sforzi di trasformazione. Tuttavia, le riforme avanzano lentamente poiché oltre ad aver subito un drammatico crollo economico e sociale, questi Paesi dispongono in parte di strutture economiche estremamente limitate e rigide. Parecchi Paesi di questa regione sono membri del gruppo di voto svizzero di Bretton Woods e della BERS. La Svizzera quindi si è assunta una responsabilità politica nei confronti di questi Stati, ma anche nei confronti della comunità internazionale, per il sostegno e appoggio di questi Paesi. Essa prevede di intensificare questo impegno nei prossimi anni.*

*Il processo di transizione nei Paesi interessati dalla della cooperazione con l'Europa orientale si svolge in modo differenziato, ma in generale lentamente. La crisi finanziaria del 1998 ha ulteriormente rallentato questo processo. Progressi sono stati raggiunti per quanto riguarda la democratizzazione e riorganizzazione delle strutture politiche. La stabilizzazione macroeconomica è stata raggiunta nella maggior parte dei casi, ma manca tutt'ora lo slancio necessario per la realizzazione di riforme strutturali urgenti che dovrebbero consentire soprattutto al settore privato, tuttora in gestazione, di emergere ed affermarsi. Una delle grandi sfide è costituita inoltre dalla lotta contro la povertà di larghe fasce della popolazione. La mancanza di aiuto sociale e l'assenza di prospettive economiche comportano il rischio di rassegnazione e conflitti.*

*Vista questa evoluzione e le sue conseguenze economiche e sociali nei Paesi dell'Europa orientale e della Comunità degli Stati indipendenti (CSI), oggi s'impongono compiti nuovi e supplementari per la cooperazione. Con il ritmo che hanno assunto gli impegni fino a oggi, i mezzi messi a disposizione dal credito quadro III non bastano ad assicurare il finanziamento fino al 2003 e tanto meno ad aumentare l'impegno nell'Europa orientale e nell'Asia centrale. Essi saranno esauriti già all'inizio del 2002. È perciò necessario un aumento sostanziale e allo stesso tempo una proroga di due anni del credito quadro III.*

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 L'impegno della Svizzera fino ad ora, contesto e motivazione

Nel quadro della collaborazione con l'Europa orientale la Svizzera è attiva negli Stati dell'Europa orientale dal 1990 e nella Comunità degli Stati indipendenti (CSI) dal 1992. Il primo credito quadro di 250 milioni di franchi è stato stanziato dal Parlamento nel 1990 per la collaborazione con la Polonia, l'ex Cecoslovacchia e l'Ungheria. Il secondo credito quadro per complessivi 1400 milioni di franchi è stato autorizzato in due tranches nel 1991: in una prima tappa il limite di validità è stato esteso ai Paesi dell'Europa sudorientale e agli Stati baltici (800 milioni di franchi). Il crollo dell'Unione Sovietica ha trasformato in maniera radicale la carta politica dell'Europa orientale ed ha portato alla formazione di nuovi Stati. Perciò, in una seconda tappa, attraverso un messaggio complementare nel 1992, i mezzi sono stati aumentati di 600 milioni di franchi e la cooperazione è stata estesa ai Paesi della CSI appena formati. Nel 1998 il Parlamento ha accordato il terzo credito quadro di 900 milioni di franchi. Il decreto federale del 24 marzo 1995<sup>1</sup> sulla collaborazione con gli Stati dell'Europa orientale costituisce la base legale per la collaborazione con l'Europa orientale e stabilisce i seguenti obiettivi:

- incoraggiamento e rafforzamento dello Stato di diritto e dei diritti umani, sviluppo e consolidamento del sistema democratico, in particolare di istituzioni politiche stabili;
- incoraggiamento di uno sviluppo economico e sociale durevole, fondato sui principi dell'economia di mercato, che favorisca la stabilità economica, la progressione dei redditi e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e, allo stesso tempo, contribuisca alla protezione dell'ambiente e allo sfruttamento razionale delle risorse naturali.

#### *La cooperazione con l'Europa orientale come strumento della politica estera ...*

La cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale e della Comunità degli Stati indipendenti (CSI) è parte integrante della politica estera svizzera e perciò sottostà agli obiettivi fissati dall'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.): 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. Insieme ai compiti fissati nell'articolo 101 capoverso 1 Cost. (salvaguardia degli interessi dell'economia svizzera all'estero), l'articolo 54 capoverso 2 stabilisce quindi l'orientamento generale della politica estera svizzera e perciò anche della collaborazione con l'Europa orientale. Questi obiettivi sono stati concretizzati nel nostro rapporto di politica estera 2000 (FF 2001 201) in particolare anche per la collaborazione con l'Europa orientale (loc. cit. p. 261). Inoltre, abbia-

<sup>1</sup> RS 974.1

mo dichiarato di auspicare di raggiungere entro i prossimi dieci anni l'obiettivo di consacrare lo 0,4 per cento del prodotto nazionale lordo alla cooperazione pubblica per lo sviluppo. (loc. cit. p. 249).

*... e di politica economica estera*

Con il suo ampio strumentario la cooperazione con l'Europa orientale presta anche un contributo importante alle relazioni economiche esterne della Svizzera. Essa sostiene i suoi Paesi partner, attraverso provvedimenti sia multilaterali che bilaterali, nello sviluppo e nell'estensione di competenze e potenziali in ambito economico, con l'obiettivo di una migliore integrazione di questi Paesi nell'economia mondiale.

La migliore integrazione di questi Paesi nell'economia mondiale è importante in quanto in questo modo vengono promossi non soltanto lo sviluppo economico, ma anche la stabilità politica, la democratizzazione e la lotta contro la povertà. D'altra parte la Svizzera è interessata a stabilire buone relazioni economiche con i Paesi dell'Europa orientale e della CSI e sostiene questi Paesi anche in quanto futuri partner commerciali della Svizzera. La cooperazione con l'Europa orientale svolge quindi un ruolo importante come precursore per l'economia e il commercio.

Al raggiungimento degli obiettivi di politica estera e di politica economica estera contribuiscono sia le misure della cooperazione economica del Seco sia quelle della collaborazione tecnica della DSC nel quadro della cooperazione con l'Europa orientale (v. n. 3).

*Obiettivi internazionali dello sviluppo*

Per raggiungere gli obiettivi specifici fissati nel decreto federale del 1995 la cooperazione con l'Europa orientale si orienta anche in base ai cosiddetti obiettivi internazionali per lo sviluppo («International Development Goals»), così come sono stati formulati nelle conferenze mondiali svoltesi sotto l'egidia dell'ONU negli anni Novanta. In questo contesto sono particolarmente importanti i sette obiettivi quantitativi fissati dal Comitato esecutivo dell'OCSE nel documento di base «Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation» e accettati anche dall'ONU, dalla Banca mondiale, dal FMI e da tutti i Paesi donatori. Questi obiettivi fungono da filo conduttore alla comunità internazionale nella lotta contro la povertà e nei suoi sforzi per uno sviluppo sostenibile.

## **1.2 Utilizzazione del credito quadro III**

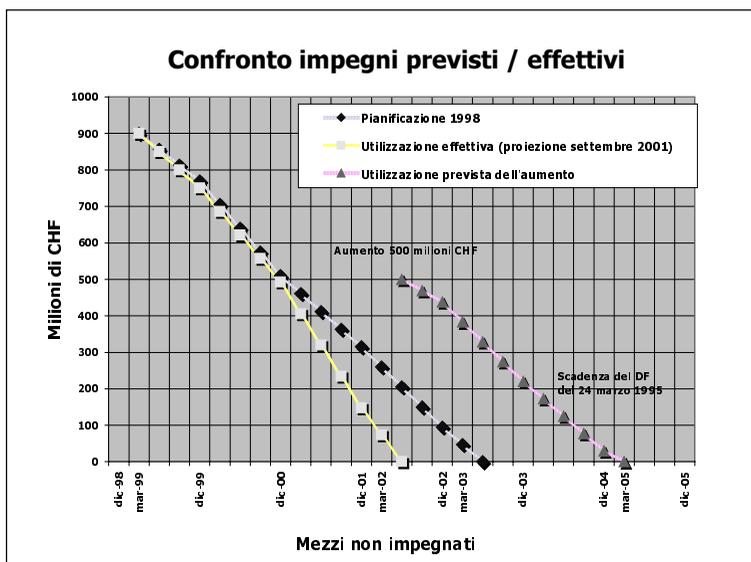
Accettando il decreto federale dell'8 marzo 1999 concernente il credito quadro per il rafforzamento della cooperazione con l'Europa orientale e gli Stati della CSI (FF 1999 2229), le Camere federali hanno stanziato complessivamente 900 milioni di franchi per la collaborazione con l'Europa orientale per una durata di almeno quattro anni a partire dal 1° gennaio 1999. Di questi 900 milioni, abbiamo riservato, a titolo indicativo, 200 milioni di franchi per le garanzie di credito. Restano a disposizione quindi 700 milioni di franchi per almeno quattro anni, cioè in media 175 milioni di franchi all'anno per la collaborazione propriamente detta. Per contro a metà settembre, dopo due anni e mezzo, il volume degli impegni ha già raggiunto i 559 milioni (cfr. nell'allegato 1 le statistiche sull'utilizzazione del credito quadro). Il grafico 1 mostra che il credito quadro III, a partire dalla sua entrata in vigore nel

1999, ha dovuto far fronte a impegni superiori al previsto ogni anno. Se il ritmo degli impegni si mantiene a questi livelli il credito quadro sarà completamente impegnato all'inizio del 2002 anziché, come previsto all'inizio del 2003. La cifra dell'aumento è stata calcolata in base al preventivo per il 2002 e tiene conto delle proiezioni del piano finanziario per gli anni 2003 e 2004. I mezzi saranno suddivisi in parti uguali tra DSC e Seco.

A questo aumentato volume degli impegni corrisponde un forte aumento del budget dei pagamenti. Retrospectivamente i budget dei pagamenti sono stati aumentati considerevolmente attraverso diversi crediti aggiuntivi. In particolare sono da menzionare i crediti aggiunti in relazione alla crisi del Kosovo nel 1999 e l'aggiunta al budget nel 2000 per la ricostruzione del Kosovo, per il patto per la stabilità e per la Repubblica federale di Jugoslavia (RFJ). Anche per l'anno in corso, e per gli anni seguenti nel quadro del piano finanziario, abbiamo approvato un aumento del budget per il rafforzamento delle misure nell'Europa orientale e per un impegno a lungo termine nell'Asia centrale. Vi si aggiunge la nostra intenzione di aumentare allo 0,4 per cento del PIL le spese per la cooperazione allo sviluppo in generale (e questo riguarda anche i Paesi dell'Europa orientale e della CSI che figurano sulla lista del CAS<sup>2</sup>).

### Confronto tra l'utilizzazione dei mezzi prevista e quella effettiva

*Grafico 1*



L'elevato volume degli impegni rispecchia quindi l'estensione del programma di sostegno nell'Europa sudorientale e nell'Asia centrale da noi promossa e condivisa dalle vostre Camere.

<sup>2</sup> Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE.

La cifra di 200 milioni di franchi prevista per le garanzie di credito dovrebbe essere mantenuta a questo livello. È difficile stimare il fabbisogno per questo strumento. Esso dipende dalla situazione di rischio nei Paesi destinatari, dallo sviluppo del settore privato di questi Paesi e infine dalla domanda degli esportatori svizzeri. In base alle esperienze fatte si può però presumere che la cifra finora prevista per le garanzie di credito sarà sufficiente anche per la durata prolungata del credito quadro.

### **1.3 I motivi di questa evoluzione**

Nel corso degli ultimi anni l'evoluzione nei Paesi dell'Europa orientale e della CSI è stata molto diversa a seconda dei Paesi e delle regioni e, in ultima analisi, non era prevedibile nei singoli casi. Essa è stata accompagnata da incertezze e rischi, da progressi e regressi. Per la cooperazione della Svizzera con l'Europa orientale sono stati particolarmente rilevanti la fine della guerra del Kosovo, le elezioni e la democratizzazione della Repubblica federale di Jugoslavia, l'impegno nel quadro del patto per la stabilità per l'Europa sudorientale e la trasformazione lenta nei Paesi dell'Asia centrale e del Caucaso.

La cooperazione della Svizzera con l'Europa orientale necessita di un alto grado di flessibilità e di capacità di adattamento per rispondere adeguatamente ai bisogni dei Paesi partner. Questi si vedono confrontati a condizioni estremamente fluttuanti. L'esperienza di ormai dieci anni insegna che la trasformazione di economia e società rappresenta un processo lungo e problematico per praticamente tutti i Paesi. Inoltre in molti Paesi la trasformazione, già lenta, viene ostacolata ulteriormente da guerre e conflitti latenti, sempre pronti ad esplodere. Come dato positivo sono tuttavia da segnalare la conquista di nuove libertà politiche e di nuove possibilità economiche.

Anche in prospettiva futura, va constatato che la Svizzera è intenzionata ad estendere la sua collaborazione con l'Europa orientale. A questo proposito essa si fonda sul messaggio concernente il credito quadro III del 1998, le cui considerazioni mantengono tutt'ora la loro validità nei tratti fondamentali. Il rapporto di politica estera 2000 prevede anch'esso un'estensione della collaborazione nell'Europa orientale e negli Stati della CSI.

Le ragioni principali dell'aumento degli impegni e dei pagamenti sono:

- (i) l'impegno rafforzato della Svizzera, voluto dal nostro Collegio, nei Paesi dell'Europa orientale (in particolare nella RFJ, che diventa un Paese prioritario) nel quadro degli sforzi internazionali per la promozione dell'integrazione politica ed economica, e quindi della stabilizzazione, di questi Paesi;
- (ii) il rafforzamento del sostegno svizzero ai Paesi del suo gruppo di voto<sup>3</sup> nell'Asia centrale e nel Caucaso. Con ciò si vuole in primo luogo sostenere il gruppo di voto svizzero in seno alle Istituzioni di Bretton Woods;
- (iii) prevediamo di aumentare nei prossimi anni i mezzi per la collaborazione allo sviluppo. Ne approfitteranno anche i Paesi dell'Europa orientale considerati

<sup>3</sup> Membri dei gruppi di voto: FMI/Banca mondiale: Azerbaigian, Kirghizistan, Polonia, Repubblica federale jugoslava, Svizzera, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan - BERD: Azerbaigian, Kirghizistan, Liechtenstein, Repubblica federale jugoslava, Svizzera, Turchia, Turkmenistan, Uzbekistan.

Paesi in via di sviluppo, e quindi aumenterà anche il budget dei pagamenti per la collaborazione con i Paesi dell'Europa orientale;

- (iv) Non si possono escludere altre crisi; il credito quadro deve perciò anche disporre di certe riserve in modo da poter finanziare eventuali misure urgenti. Il passato ha mostrato che ciò è indispensabile.

Il ritmo degli impegni e dei pagamenti sarà quindi mantenuto, anche nei due anni supplementari. Per questo motivo chiediamo un aumento del credito quadro III di 500 milioni di franchi a 1,4 miliardi di franchi e, allo stesso tempo, una proroga della sua durata di validità sino alla fine del 2004. Allo scadere di tale proroga si tratterà di rinnovare il decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che potrebbe essere associato ad un futuro credito quadro IV.

## **2 Gli sviluppi più importanti nei Paesi dell'Europa orientale e della CSI**

### **2.1 Mutamento delle condizioni politiche ed economiche**

I Paesi dell'Europa orientale e della CSI sono molto diversi e eterogenei. L'evoluzione degli ultimi dieci anni dimostra come sin dagli inizi della transizione la trasformazione delle strutture politiche, economiche e sociali verso la democrazia e un'economia di mercato libera e sociale proceda in modo estremamente differente nelle diverse regioni e nei diversi Paesi dell'Europa orientale.

Mentre i Paesi dell'Europa centrale e del Baltico hanno concluso in gran parte la fase di transizione e avanzano velocemente verso la loro integrazione nelle strutture politiche ed economiche globali ed europee, lo stesso processo procede notevolmente più a rilento nell'Europa orientale, nel Caucaso e nell'Asia centrale, pur con differenze tra i singoli Paesi. Anche se si registrano progressi, la situazione rimane caratterizzata dal pericolo di crisi, da insicurezza e regressi. Pur con le dovute riserve, i progressi nel campo della democratizzazione sono senz'altro da valutare in modo positivo. La pianificazione in quanto strumento di controllo è tuttavia in gran parte inesistente e le strutture funzionanti per un'economia di mercato non sono che in gestazione. Va inoltre menzionata l'iniziativa privata che sta nascendo in tutti questi Paesi. Ma numerosi ostacoli si oppongono ancora al processo di trasformazione politica ed economica. La manipolazione politica e le tortuosità burocratiche e fiscali sono ancora troppo forti e diffusi per permettere lo sviluppo di un settore privato prosperoso.

Inoltre il processo di trasformazione economica e politica dell'economia pianificata e del sistema centralistico verso l'economia di mercato e la democrazia ha diverse ripercussioni sulla popolazione: disoccupazione e nuova povertà da una parte, nuova ricchezza e ascesa sociale dall'altra. Le prestazioni dello Stato in ambito sociale, per esempio la previdenza per la vecchiaia e i malati o l'assistenza ai bambini, vengono drasticamente ridotte, con gravi conseguenze soprattutto per le donne. L'aumento di queste contraddizioni comporta un grande potenziale di conflitto per la democratizzazione della società. Molti Paesi inoltre sono caratterizzati da una carente presenza dello Stato, il che favorisce l'espansione della criminalità economica. Anche la corruzione costituisce un grave problema. Pur essendo formalmente democrazie, la

maggior parte degli Stati mostrano una scarsa disposizione alle riforme poiché le vecchie élite non vogliono rinunciare ai loro privilegi.

Per questi motivi numerosi Paesi dell'Europa orientale e della CSI non sono riusciti a passare dal processo di trasformazione a uno sviluppo persistente. Il loro PIL medio per abitante è ancora oggi inferiore a quello del 1989/1990 (cfr. la tabella *indicatori economici* nell'allegato 2). Le statistiche mostrano d'altronde un progressivo peggioramento per quanto riguarda la distribuzione dei redditi a sfavore degli strati della popolazione con redditi bassi. Nei Paesi più poveri dell'Europa orientale, come per esempio in Tagikistan, Kirghizistan, Bielorussia e Albania, circa metà della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà.<sup>4</sup>

Per quanto riguarda questi Paesi, le relazioni economiche con l'estero si sviluppano molto più lentamente del previsto. Ciò si rispecchia nelle statistiche del commercio estero di questi Paesi, e quindi anche nelle statistiche del commercio estero con la Svizzera. I Paesi della CSI, ad esempio, nel 2000 hanno fatto registrare un calo notevole delle loro esportazioni in Svizzera rispetto al 1997 (cfr. l'allegato 3 *Commercio estero della Svizzera con gli Stati dell'Europa orientale*).

### **2.1.1 Europa centrale e Baltico**

I Paesi dell'Europa centrale e del Baltico sono stati i primi Paesi partner per quanto riguarda la collaborazione svizzera con l'Europa orientale all'inizio degli anni '90: la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, l'Ungheria, la Slovenia, l'Estonia, la Lettonia e la Lituania. Questi Paesi hanno trovato condizioni di partenza relativamente favorevoli per la trasformazione e oggi sono i più progrediti nel processo di riforme politiche ed economiche. La situazione politica è stabile e lo sviluppo economico sta procedendo in modo positivo. Questi Paesi sono candidati per l'adesione all'Unione europea.

In questi Stati la cooperazione tecnica e l'aiuto economico e finanziario vengono terminati. Si continueranno soltanto alcune misure puntuali nell'ambito della promozione del commercio e degli investimenti e in quello dell'ambiente (test dei meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto).

### **2.1.2 Europa sudorientale**

La situazione è diversa nei Paesi dell'Europa sudorientale: Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Repubblica Federale di Jugoslavia, Croazia, Macedonia e Romania. Questa regione presenta un quadro complesso per la collaborazione e l'evoluzione procede in modo differente nei singoli Paesi. Soprattutto la Bulgaria e la Romania sono molto più progredite degli altri Paesi per quanto riguarda le riforme. Obiettivo dichiarato di tutti gli Stati dell'Europa sudorientale è l'adesione alle istituzioni europee e in particolare all'Unione europea.

<sup>4</sup> BERS (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo): Transition Report 2000. Employment, skills and transition. Transition Report 1999, Ten years of transition. La BERS definisce la soglia di povertà con un reddito giornaliero al di sotto di 4 dollari a persona.

Nella primavera del 1999, dopo il fallimento dei colloqui diplomatici, la crisi del Kosovo ha portato alla guerra. Una guerra che ha coinvolto tutta la regione ed ha causato enormi flussi di profughi. Oggi i governi eletti in modo democratico tentano di riformare e democratizzare il sistema politico, anche se devono fare i conti con la resistenza ostinata di forze di opposizione. In questa regione scoppiano continuamente conflitti, come ad esempio quest'anno in Macedonia. Il Montenegro e la Voivodina non sono immuni da future crisi. La crisi del Kosovo è la riprova chiara del permanente rischio di crisi della regione e dimostra anche le ripercussioni dirette (migrazione) sui Paesi dell'Europa occidentale.

#### *Patto di stabilità per l'Europa sudorientale*

Ancora sotto l'emozione della crisi del Kosovo, l'Unione europea ha lanciato l'iniziativa per la creazione di un patto di stabilità per l'Europa sudorientale, che è stato varato il 10 giugno 1999 a Colonia. Il patto ha come obiettivo di creare le necessarie condizioni per la pace, la sicurezza, la stabilità e il benessere nell'Europa sudorientale, attraverso una collaborazione regionale più intensa e la promozione dello sviluppo e dell'integrazione in campo politico ed economico. Il patto offre una piattaforma o una rete per il dialogo regionale ed internazionale, per l'armonizzazione delle riforme e la coordinazione dell'aiuto internazionale. Esso è riuscito a stimolare il dialogo a livello regionale, a dare nuovi impulsi al ritmo delle riforme in questi Paesi e, non da ultimo, ad adattare meglio l'aiuto internazionale alle reali necessità di questi Paesi. Pietra angolare per il successo di questi sforzi è la prospettiva di un avvicinamento e, in definitiva, di un'adesione all'Unione europea. La Svizzera ha sostenuto l'iniziativa per il patto di stabilità sin dall'inizio e ne è diventata membro nel giugno 2000. Per il nostro Collegio, la partecipazione al patto di stabilità rappresenta la realizzazione coerente degli obiettivi di politica estera nell'Europa sudorientale.

#### *Il cambiamento nella Repubblica Federale di Jugoslavia*

Il cambiamento nella Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ), la via politica adottata dal nuovo governo e le riforme politiche ed economiche, volute anche dal Paese stesso, sono incoraggianti per lo sviluppo del Paese e di tutta la regione. Dopo le elezioni nella RFJ del dicembre 2000 le sanzioni internazionali sono state in gran parte abolite ed è stata aperta la strada ad una reintegrazione nella comunità internazionale. Ma il cambiamento non è ancora assicurato, il bisogno di riforme e di ricostruzione è enorme e le aspettative della popolazione nei confronti del governo non sembrano poter essere soddisfatte interamente. La comunità internazionale sostiene generosamente il processo di ricostruzione e di riforme. La Svizzera partecipa a questo sforzo internazionale con un importante programma di sostegno. Essa si è d'altra parte impegnata per far entrare la RFJ nel gruppo di voto da lei diretto presso le Istituzioni di Bretton Woods e della BERS. Ciò ha rafforzato la posizione della Svizzera in queste istituzioni. Per la Svizzera il ruolo guida del gruppo di voto comporta anche obblighi. In questa prima fase essa ha perciò assistito la RFJ nel processo di reintegrazione nelle istituzioni finanziarie internazionali e ha accettato di sostenere a lungo termine il processo di riforma.

### 2.1.3

## Comunità degli Stati indipendenti (CSI)

### *Asia centrale*

Le riforme in Asia centrale (Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan) avanzano più lentamente del previsto. Questi nuovi Stati devono creare strutture politiche ed economiche del tutto nuove e, vista la loro difficile situazione finanziaria e istituzionale, dipendono dall'aiuto internazionale. In seguito al crollo dell'Unione sovietica i Paesi dell'Asia centrale hanno subito il contraccolpo più forte dal punto di vista economico, anche perché nella struttura economica centralistica essi erano ridotti al ruolo di fornitori di materie prime e di pochi prodotti industriali di massa. Inoltre sono state tracciate frontiere relativamente arbitrarie che non tenevano conto delle infrastrutture regionali (trasporti, approvvigionamento di acqua e energia), delle relazioni economiche o dell'appartenenza a gruppi etnici. Per questi motivi il potenziale di sviluppo è distribuito in modo molto differente e in molte regioni covano focolai di conflitti.

Le strutture di clan, sopravvissute al socialismo e all'economia pianificata di matrice sovietica, costituiscono un importante ostacolo per la democratizzazione. Esse impediscono il pluralismo politico, frenano riforme economiche di tipo strutturale, favoriscono il nepotismo e in parte sono anche causa di sempre nuovi conflitti interni armati. Inoltre la crescente povertà di larghe fasce della popolazione costituisce uno dei problemi più gravi. La povertà in uno Stato debole, in particolare l'insufficienza di assistenza sociale e la mancanza di prospettive economiche soprattutto per la gioventù, costituisce un terreno fertile per criminalità e attività illegali e aumenta anche la tendenza all'emigrazione. Inoltre, attraverso questi Paesi passa la via della droga dall'oriente all'occidente, il che contribuisce a favorire l'illegalità e la corruzione nell'economia e nella società.

Nel corso degli ultimi anni è apparso chiaramente che questa regione non può realizzare la transizione verso la democrazia e l'economia di mercato con le proprie forze e che dipenderà ancora per molti anni dall'aiuto costruttivo e critico della comunità internazionale dei donatori. Si è d'altra parte sempre più coscienti del ruolo strategico dell'Asia centrale come ponte tra oriente e occidente e quindi del suo potenziale migratorio; un ruolo che giustifica un impegno maggiore dell'occidente nell'aiuto a questi Paesi. La Svizzera, in particolare nel suo ruolo guida all'interno del gruppo di voto presso le istituzioni di Bretton Woods, ha sostenuto sin dall'inizio questi Paesi nelle loro riforme. Essa vi ha svolto un ruolo significativo in quanto donatore importante.

### *Caucaso del Sud*

La regione del Caucaso del Sud è caratterizzata dalla sua grande dipendenza da fonti finanziarie estere, in particolar modo dall'aiuto pubblico allo sviluppo. I conflitti persistenti in Georgia (Abhasia e Ossezia) e tra l'Azerbaigian e l'Armenia (Nagorny Karabakh) hanno provocato flussi di profughi. Le riforme economiche e in particolar modo la privatizzazione procedono molto a rilento. La regione è un corridoio di transito importante per oleodotti e gasdotti e l'Azerbaigian può beneficiare addirittura di introiti provenienti da pozzi petroliferi propri. Ma le debolezze di governo, lo stato insoddisfatto della democratizzazione e il basso livello economico di partenza impediscono a questi Paesi di trarre profitto economico da questa situazione. Il clima sociale ed economico è quindi caratterizzato da povertà e disoccupazione cre-

scente. Sempre più spesso l'emigrazione è vista dalla gioventù e dalle persone con una buona formazione come l'unica possibilità di sfuggire alla difficile realtà di tutti i giorni. L'incoraggiamento di riforme politiche ed economiche (in parte dolorose) e, allo stesso tempo, la lotta contro la povertà, l'economia sotterranea e la corruzione costituiscono perciò le più grandi sfide. In base alla sua importanza geostrategica questa regione è considerata piuttosto come fornitrice di energia che come punto di contatto fra Islam e Cristianesimo. Attualmente la Svizzera sta elaborando un programma regionale di sostegno.

### *Russia e Ucraina*

Nel 1998 la Russia ha subito una grave crisi finanziaria che ha peggiorato ulteriormente la già precaria situazione economica. La crisi non ha però indebolito soltanto il Paese stesso, ma ha avuto conseguenze negative sulle economie nazionali di tutta la regione. Il gigante ha molte difficoltà con la trasformazione politica ed economica. Lotte tra le oligarchie per il potere politico ed economico, la legge del più forte e un'immensa burocrazia caratterizzano l'evoluzione politica ed economica. La trasformazione delle vecchie strutture politiche ed economiche verso la democrazia e l'economia di mercato durerà molto più a lungo del previsto. La stessa cosa vale per l'Ucraina, il secondo Paese della CSI, confrontata alle pretese egemoniche della Russia e che ha difficoltà a gestire un'evoluzione politica indipendente. In base alla sua situazione geopolitica, l'Ucraina svolge un ruolo importante come punto di contatto tra la Russia, l'Asia centrale e l'Europa sudorientale.

## **3 Utilizzazione dei mezzi supplementari**

Come indicato nel capitolo 2, l'entità dei diversi sviluppi nei Paesi partner, imprevedibile al momento della redazione del messaggio per il credito quadro III, hanno richiesto un impegno maggiore da parte della Svizzera.

In generale gli obiettivi fissati nel messaggio del 1998 mantengono la loro validità anche per l'impegno supplementare nel quadro della collaborazione con l'Europa sudorientale. Essi sono:

- promozione di uno sviluppo economico e sociale sostenibile, conforme ai principi dell'economia di mercato;
- rafforzamento dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti dell'uomo, così come promozione e consolidamento del sistema democratico;
- protezione dell'ambiente e sfruttamento razionale delle risorse naturali;
- modernizzazione dell'infrastruttura.

Come in passato, la collaborazione si basa sul principio secondo il quale i mezzi vanno impiegati là dove sono necessari e dove ci si può attendere la più grande efficacia nel sostegno e nella facilitazione del processo di trasformazione. Le forze che appoggiano le riforme vanno sostenute nei loro sforzi di creare le strutture democratiche di uno Stato di diritto e di promuovere riforme economiche. Negli Stati partner attendiamo una chiara volontà di riforme da parte dei governi, il sostegno del processo da parte della popolazione e la credibilità politica da parte dei detentori del potere politico.

Il processo di riforme si presenta in modo differente in ogni Paese e bisogna in ogni caso accertare con cura, se le riforme vanno effettivamente verso la democrazia e l'economia di mercato e quale contributo effettivo vi può dare la Svizzera. Il rafforzamento dell'impegno porta con sé anche nuovi rischi che devono essere valutati con cura confrontandoli con le aspettative di progresso. Il contesto dinamico, caratterizzato da imprevedibilità ed incertezza, richiede uno strumentario flessibile per la collaborazione, ma anche obiettivi chiari e un attento monitoraggio dei nostri progetti.

### **3.1 Strumenti**

In linea generale lo strumentario della DSC (cooperazione tecnica) e del Seco (cooperazione economica e finanziaria) presentato nel messaggio del 1998 ha dato buoni risultati. Perciò il presente messaggio non ridescrive in modo dettagliato questi strumenti, ma mette piuttosto in evidenza le nuove conoscenze acquisite attraverso l'esperienza e i nuovi orientamenti.

L'impiego complementare degli strumenti a disposizione ha permesso negli ultimi anni di aumentare le sinergie. Programmi nazionali comuni costituiscono per la DSC e per il Seco la base per la pianificazione e la realizzazione. Il programma nazionale contiene i presupposti vincolanti per la scelta e l'attuazione di un progetto. Questi presupposti rispecchiano i bisogni prioritari dei Paesi partner negli ambiti in cui la Svizzera può dare il suo aiuto.

Anche se la collaborazione pone l'accento sul rafforzamento delle istituzioni pubbliche, in primo piano come partner rimangono sempre gli esseri umani. Le loro visioni di un miglioramento costante delle loro condizioni di vita possono soltanto realizzarsi se l'accesso alla formazione, al lavoro, alle prestazioni sociali e alle necessarie infrastrutture può essere di nuovo garantito. Per permetterlo è necessario un contesto economico, sociale e culturale stabile.

#### **3.1.1 Cooperazione tecnica**

La cooperazione tecnica sostiene il processo di trasformazione politica, economica e sociale secondo l'orientamento strategico dei cinque campi d'azione prioritari e interrelati, fissati nella strategia 2010 della DSC:

- prevenzione e soluzione delle crisi;
- buon governo;
- incremento dei redditi e dell'occupazione;
- aumento della giustizia sociale;
- sfruttamento sostenibile delle risorse naturali.

La cooperazione tecnica è basata sulla trasmissione di conoscenze e competenze così come sulla fornitura dell'attrezzatura necessaria. Essa parte dal potenziale e dalle capacità dei partner, incoraggiati attraverso perizie, transfer tecnologico e rafforzamento e collegamento delle istituzioni. Prestazioni di consulenza e il favorire l'accesso ai crediti rendono possibile la realizzazione di iniziative proprie.

Di fronte alle esigenze complesse della fase di transizione, per la scelta dei programmi e dei progetti la DSC accorda grande importanza a una pianificazione accurata e, nel caso di conflitti e divergenze, punta in particolare anche su capacità nel campo della mediazione e della comunicazione.

Le molteplici misure sono accuratamente adattate all'ambiente e alle esigenze locali.

La concentrazione geografica e tematica delle azioni su ambiti selezionati rafforza gli effetti del sostegno svizzero. Un desiderio particolare è quello di favorire la collaborazione transfrontaliera.

Le esigenze specifiche nell'ottica della complessità e della dinamica della cooperazione con Paesi in fase di trasformazione richiedono un procedimento orientato su questi processi sia per quanto riguarda la pianificazione che per l'attuazione e la valutazione delle misure adottate. Le azioni profittano sia ad organi governativi che a gruppi della società civile e sostengono in particolar modo anche le donne.

L'allegato 4 illustra la ripartizione tematica dei mezzi sinora impiegati dalla DSC.

### *Prevenzione e soluzione delle crisi*

Conflitti armati e il pericolo di un continuo aumento delle tensioni politiche ed etniche costringono molte persone a fuggire e ad emigrare. Sommandosi alla già elevata disoccupazione, ciò comporta la perdita di fonti di reddito e quindi favorisce l'emigrazione per motivi economici. Nel quadro della cooperazione con l'Europa orientale vengono progressivamente intraprese attività per la prevenzione di crisi e per la soluzione civile di conflitti. Queste attività sono impostate a lungo termine e presentano un carattere di prevenzione generale e di creazione di strutture. Esse contribuiscono a superare le cause strutturali delle crisi e a incoraggiare la pace e la sicurezza della popolazione.

Queste misure si applicano a due livelli: da una parte concernono il dialogo politico con gli organi governativi nel quadro di alleanze con altri partner (patto di stabilità, diverse organizzazioni delle Nazioni Unite); dall'altra è estremamente importante incoraggiare le rispettive capacità individuali nello sviluppo di rapporti pacifici con opinioni e interessi divergenti. L'obiettivo è quello di introdurre meccanismi o istituzioni affidabili per individuare in tempo tensioni, assicurare la convivenza di comunità differenti e superare i traumi della guerra.

Nell'ambito del trattamento di conflitti è di grande importanza il passaggio armonioso da un aiuto urgente in situazione di crisi a un sostegno a lungo termine per la ricostruzione. In tal modo la cooperazione con l'Europa orientale contribuisce a migliorare durevolmente le condizioni di vita della popolazione, aspetto particolarmente importante per i programmi di aiuto al rimpatrio.

### *Buon governo*

Attraverso la globalizzazione e il desiderio dei Paesi dell'Est di integrarsi nelle strutture occidentali (UE) aumenta la pressione sullo Stato ad amministrare in modo trasparente ed efficiente le sue istituzioni a livello locale e centrale. Un'amministrazione responsabile è la premessa per la cooperazione dello Stato con la società civile e con l'economia così come per la lotta alla corruzione e alla criminalità.

Il buon governo viene incoraggiato localmente attraverso il sostegno della decentrazione e la consulenza per l'attuazione del processo decisionale democratico

(parlamenti locali, sviluppo di associazioni). Sul piano nazionale il sostegno si concentra sulle riforme della giustizia e della polizia.

Un'importanza particolare viene accordata all'uguaglianza fra uomo e donna, essendo questa una condizione necessaria per la comprensione costruttiva dei ruoli all'interno di una società. Inoltre vengono anche rafforzati i media, il cosiddetto «quarto potere», affinché possano assicurare un'informazione indipendente e oggettiva.

### *Incremento dei redditi e dell'occupazione*

L'accesso al lavoro e al reddito è indispensabile per il miglioramento durevole delle condizioni di vita. La comunità internazionale dei donatori deve contribuire a interrompere la tendenza di diminuzione netta di posti di lavoro in molti Paesi dell'Europa orientale e della CSI. Prospettive economiche incure e una burocrazia non trasparente scoraggiano gli investitori. Gli Stati devono impegnarsi per offrire condizioni quadro favorevoli allo sviluppo economico.

Nel quadro di reti ed alleanze con istituzioni internazionali specializzate, la Svizzera sostiene il miglioramento del processo legislativo, lo sviluppo di un sistema di credito funzionante e la lotta contro la corruzione.

Gli imprenditori devono far fronte a molteplici esigenze e spesso sono mal preparati per svolgere un'attività imprenditoriale in un sistema di mercato libero. La comprensione del nuovo ruolo e dei nuovi compiti richiede tempo. Quando tutto è in fase di trasformazione, per la pianificazione dell'attività, l'acquisizione, la lavorazione e la commercializzazione dei beni sono necessari strumenti adatti al contesto specifico di transizione. Questo processo offre possibilità considerevoli a persone scaltre e flessibili. Per persone anziane e meno flessibili, per quelle che appartengono a minoranze emarginate e per coloro che non hanno una buona formazione, l'accesso all'occupazione e al reddito è tuttavia particolarmente difficile.

Il campo d'azione della collaborazione tecnica svizzera comprende l'integrazione di lavoratori e impiegati della cosiddetta economia sotterranea in rapporti di lavoro legali, la consulenza per lo sviluppo organizzativo di PMI, l'accesso a crediti e la promozione di associazioni e dei loro servizi. Un sostegno ulteriore alle PMI viene fornito nel quadro della promozione degli investimenti e del commercio (vedi n. 3.1.2).

### *Sviluppo sociale*

Il processo di trasformazione ha ripercussioni negative più lunghe del previsto sul benessere e sulla qualità di vita di molte persone. Esso è caratterizzato dalla perdita di posti di lavoro e dalla riduzione delle prestazioni dello Stato nell'ambito della sanità e della formazione. Le pensioni non sono sufficienti, non vengono pagate, o soltanto con ritardo, e subiscono gli effetti dell'inflazione. Poste in condizioni difficili, le persone devono far capo alle loro sole risorse; ne risultano rassegnazione, radicalizzazione politica e la perdita della coesione sociale.

La cooperazione si trova confrontata al fenomeno della «nuova povertà», e in alcuni Paesi vi è il rischio che i mezzi finanziari previsti per miglioramenti del sistema vengano impiegati a lungo termine per l'aiuto sociale, ciò che non corrisponderebbe più al mandato della cooperazione con l'Europa orientale. Per lottare contro questa tendenza la cooperazione accorda grande importanza al miglioramento delle prestazioni in singoli settori (mercato del lavoro, sanità, formazione) e pone l'accento in

particolare sull'assistenza ai gruppi della popolazione in pericolo dal punto di vista sociale come bambini di strada, persone anziane, rifugiati e profughi. Sono necessarie impostazioni innovative per l'integrazione e lo sviluppo sociale, come ad esempio l'elaborazione comune e democratica, con la partecipazione di tutte le parti coinvolte, di un modello di integrazione per coloro che rientrano nel proprio Paese.

### *Sfruttamento sostenibile delle risorse naturali*

Lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali costituisce anche per il futuro una delle sfide più importanti nell'Europa orientale e nella CSI sulla strada di uno sviluppo ecologico.

Con l'aiuto della comunità internazionale dei donatori, tra cui la Svizzera, in alcuni Paesi è già stata elaborata e anche messa in vigore una legislazione globale sull'ambiente; la sua applicazione e il suo rispetto sono tuttavia ancora ai primi passi. I motivi vanno ricercati nella mancanza di mezzi, nell'insufficienza di conoscenze specifiche e di specialisti. Le misure di sostegno mirano prima di tutto alla promozione di uno sfruttamento multifunzionale delle risorse naturali coinvolgendo tutti i responsabili e alla sensibilizzazione e applicazione del concetto di sostenibilità nell'ambiente urbano e rurale. Le organizzazioni ambientali e gli istituti di istruzione sono partner importanti per il necessario dialogo sul ruolo e l'utilità dell'ambiente.

Il concetto dello sfruttamento sostenibile delle risorse richiede che le istanze locali e nazionali si assumano le proprie responsabilità per il «loro» ambiente. Come in passato, ancora oggi l'inquinamento e il rischio potenziale di catastrofi naturali sono molto alti. Nel quadro del patto di stabilità per l'Europa sudorientale, la Svizzera sostiene anche progetti sovra regionali nel campo della protezione dell'ambiente, il che favorisce una nuova dimensione del dialogo e lo sfruttamento di sinergie.

## **3.1.2 Cooperazione economica e finanziaria**

La cooperazione economica e finanziaria del Seco sostiene la creazione di strutture di un'economia di mercato, promuove lo sviluppo di un settore privato prospero e contribuisce all'integrazione dei Paesi in fase di transizione nell'economia mondiale. In tal modo fornisce un contributo allo sviluppo di una crescita economica persistente, alla creazione di posti di lavoro e perciò alla lotta contro la povertà. Il sostegno si orienta su quattro assi principali:

- *Miglioramento delle condizioni macroeconomiche*  
Ne fanno parte soprattutto la garanzia della stabilità economica, l'attuazione di riforme strutturali necessarie (soprattutto la separazione tra Stato e economia; buon governo e gestione aziendale [Good Governance e Corporate Governance] ; una politica fiscale coerente e trasparente, la ristrutturazione e il risanamento del settore finanziario, ecc.) e la regolazione delle relazioni finanziarie con l'estero (indebitamento e accesso ai mercati finanziari, politica commerciale e degli investimenti).
- *Realizzazione delle infrastrutture di base*  
Si tratta di assicurare il fabbisogno infrastrutturale di base. In primo piano vi sono la distribuzione dell'energia e dell'acqua e i trasporti e le telecomunicazioni, che rivestono un'importanza fondamentale per lo sviluppo econo-

mico. Un'importanza sempre maggiore in questo ambito va attribuita al coinvolgimento del settore privato. Il sostegno alla modernizzazione dell'infrastruttura deve dare allo stesso tempo un contributo alla riduzione dei danni all'ambiente causati dagli impianti attuali.

– *Promozione di investimenti privati*

Questo aspetto riguarda sia investitori del Paese stesso, con la creazione di un mercato interno, che quelli esteri. In primo piano vi sono l'incoraggiamento alla costituzione di nuove imprese (soprattutto piccole e medie) così come il sostegno della diversificazione delle strutture economiche, del rinnovamento dell'apparato produttivo e dell'impiego di una tecnologia che protegga l'ambiente e le risorse naturali.

– *Promozione del commercio*

Si tratta di rafforzare le capacità di formulare una politica commerciale, sviluppare le competenze per condurre negoziati e per la messa in atto di regolamentazioni internazionali (OMC), facilitare il commercio regionale, favorire l'accesso ai mercati internazionali di fornitura e di vendita e creare potenziale e capacità di esportazione.

In tutti questi ambiti si tratta di sostenere con programmi d'aiuto concreti le necessarie riforme economiche e politiche. I programmi e i progetti si iscrivono così in un processo di riforme economiche e strutturali specifiche per ogni settore.

Tutte le attività mirano a mobilitare le conoscenze e le risorse del settore privato, sia nei Paesi stessi che in Svizzera, a favore di uno sviluppo economico durevole. Inoltre viene perseguita una stretta collaborazione con le istituzioni finanziarie internazionali attive in questo ambito. In seguito vengono descritte le innovazioni e i cambiamenti più importanti nello strumentario. L'allegato 5 offre una panoramica della distribuzione dei mezzi impegnati dal Seco per i vari strumenti.

*Promozione del commercio e degli investimenti*

Negli ultimi anni si è assistito a un forte incremento delle misure tendenti ad incoraggiare il commercio e gli investimenti, sia dal punto di vista geografico che da quello settoriale. Se prima esse si concentravano soprattutto sull'Europa centrale, ora vengono estese progressivamente ai Paesi dell'Europa sudorientale. Nel quadro dell'estensione della cooperazione con i Paesi dell'Asia centrale queste misure devono essere applicate progressivamente anche in queste regioni. Dal punto di vista settoriale la prospettiva è stata estesa dal sostegno di progetti economici individuali ad un aiuto maggiore nel campo delle politiche commerciali e degli investimenti, al sostegno dell'integrazione economica (a livello regionale e internazionale) e al rafforzamento delle strutture (formazione di associazioni professionali, rafforzamento del settore finanziario).

Nell'ambito dell'incoraggiamento di investimenti privati si intende dare un sostegno in tutte le fasi di un progetto. In Svizzera è la Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI) ad offrire consulenza nella fase di preparazione di un progetto (e durante il cosiddetto «Match-making»), mentre, dall'inizio del 1999, la Swiss Development Finance Corporation (SDFC) è a disposizione per il finanziamento di progetti concreti. Nei Paesi stessi la Svizzera partecipa a organi specializzati che offrono la loro consulenza alle imprese locali (soprattutto PMI) nella fase di preparazione di progetti. Per rendere possibile il finanziamento di progetti vengono istituiti

fondi di capitale di rischio oppure speciali linee di credito presso gli intermediari finanziari esistenti. Con questa offerta si creano sinergie efficaci.

La partecipazione a fondi di capitale di rischio specializzati si è mostrato uno strumento importante per l'incoraggiamento del settore privato. A causa della situazione desolata del settore finanziario questi fondi rappresentano spesso l'unica possibilità di finanziamento per imprese nuove, e in particolare per quelle piccole e medie. Per tenere conto del fabbisogno finanziario e per poter eventualmente assumere una partecipazione significativa (di minoranza) ai fondi di capitale di rischio l'importo massimo per un singolo progetto deve essere aumentato da 5 a 10 milioni. Sono però permesse solo partecipazioni di minoranza. L'utilizzazione di questo strumento sarà inoltre attentamente ponderato tenendo conto dei rischi specifici nei diversi Paesi. In questo caso la Svizzera collabora strettamente con altri donatori bilaterali e multilaterali specializzati in questo ambito (in particolare la BERS e la Società Finanziaria internazionale [SFI]).

### *Garanzie di credito*

Come abbiamo annunciato nell'ultimo messaggio, l'applicazione dello strumento delle garanzie di credito è stata nel frattempo riconsiderata. Si sono tra l'altro armonizzate le modalità di applicazione nei Paesi in fase di transizione e in quelli in via di sviluppo. All'inizio del 2001 abbiamo approvato una nuova politica e i relativi crediti da impegnare per la concessione delle garanzie di credito. Nel quadro di questa politica abbiamo chiarito gli obiettivi e i principi, stabilito una lista di criteri per la scelta dei Paesi e semplificato le modalità (copertura dei rischi, forniture suscettibili di essere coperte e plafond) di applicazione di questi strumenti e le procedure per la loro utilizzazione. In questo contesto abbiamo anche stabilito che si dovrebbe ricorrere, ove possibile, a intermediari finanziari locali in qualità di controgaranti. Le garanzie di credito possono essere applicate in tutti quei casi in cui la Garanzia contro i rischi dell'esportazione (GRE) non è ancora permessa a causa del rischio troppo alto. Le garanzie devono permettere ai Paesi in fase di transizione di accedere ai beni di investimento e ai servizi necessari per lo sviluppo economico, e alle imprese svizzere di coprire i rischi dell'esportazione di questi beni in Paesi considerati ad alto rischio.

### *Aiuti alla bilancia dei pagamenti e misure di sdebitamento*

Nell'Europa orientale la concessione di aiuti alla bilancia dei pagamenti e aiuti finanziari è stata messa in atto negli ultimi anni soprattutto come misura per ovviare a situazioni di emergenza (emergency) in seguito alla crisi finanziaria russa e alla crisi del Kosovo. In futuro questo dovrebbe cambiare. Gli adattamenti strutturali nell'ambito del processo di transizione espongono la bilancia dei pagamenti e il budget a forti pressioni. Questi problemi possono ostacolare e rallentare la realizzazione di riforme. Perciò i Paesi devono poter contare sull'aiuto di istituzioni finanziarie estere e di donatori bilaterali. Con l'aiuto alla bilancia dei pagamenti e aiuti finanziari, ma anche attraverso misure di sdebitamento, la realizzazione di determinate riforme può essere facilitata. La concessione di questi aiuti è legata a uno stretto dialogo politico con i Paesi interessati ed è accompagnata da un aiuto tecnico mirato (in particolare nell'ambito della gestione del budget, della politica fiscale, della gestione dei debiti e del settore finanziario). Essa è inoltre avvenuta in stretta collaborazione con le istituzioni finanziarie internazionali.

### *Sussidi finanziari*

I sussidi di finanziamento sono, dal punto di vista dell'ammontare, lo strumento più importante della collaborazione con l'Europa orientale. Con i sussidi di finanziamento vengono sostenuti progetti infrastrutturali concreti che costituiscono la base per lo sviluppo economico. In primo piano vi saranno ancora i settori dell'energia, dell'approvvigionamento idrico (amministrazione comunale), dei trasporti, delle comunicazioni e del catasto. L'esperienza ha però mostrato che questo strumento va reso più flessibile sotto due punti di vista.

A causa della globalizzazione e della conseguente evoluzione strutturale in Svizzera, la disposizione secondo cui l'aiuto finanziario è vincolato alla fornitura di materiale svizzero ha progressivamente limitato la possibilità di progetti. L'esigenza che la creazione di valore aggiunto sia in gran parte svizzera è difficilmente realizzabile nella maggior parte dei casi e, di conseguenza, il numero degli offerenti (e quindi la concorrenza) si riduce. Ne sono principalmente colpiti settori centrali dell'aiuto finanziario, come l'elettricità, l'energia e i trasporti, di massima importanza per lo sviluppo economico di questi Paesi. Perciò, in futuro, il vincolo dell'aiuto finanziario alla creazione di valore aggiunto prevalentemente in Svizzera dovrà essere interpretato in modo più flessibile. Ma la direzione svizzera del progetto e, in generale, il carattere svizzero dei progetti devono essere conservati.

È inoltre risultato chiaramente che l'esigenza secondo cui i Paesi interessati debbano assumere i costi locali ha i suoi limiti, soprattutto nei Paesi più poveri. In particolare nei Paesi dell'Asia centrale, ma anche nei Paesi più poveri dell'Europa sudorientale, questa condizione può rallentare o addirittura impedire la realizzazione dei progetti. Perciò in futuro, nell'ambito della realizzazione di progetti di aiuto finanziario, dovranno poter essere assunti anche i costi locali. Rimane comunque importante che il Paese partner dimostri di assumersi la responsabilità e appropriarsi il progetto («Ownership») mettendo a disposizione i propri mezzi.

### **3.1.3 Aiuti multilaterali e cooperazione internazionale**

Gli attori principali in ambito multilaterale che sostengono il processo di trasformazione sono il FMI, il gruppo della Banca mondiale e la BERS. Nell'Asia centrale anche la Banca per lo sviluppo asiatico svolge un ruolo sempre più importante per il finanziamento dei progetti. Queste istituzioni finanziarie multilaterali mobilizzano una parte importante dei flussi di capitale nei Paesi in transizione. Svolgono anche un ruolo essenziale per quanto riguarda il dialogo politico, la concezione dei programmi di riforma e le strategie di lotta contro la povertà. In questo ruolo esse sono in gran parte responsabili per la coordinazione della cooperazione con l'Europa orientale.

La Svizzera è membro di queste istituzioni finanziarie e partecipa quindi alle loro decisioni politiche e contribuisce al loro orientamento generale. Fornisce un importante contributo alle loro finestre concessionali e ai fondi creati da queste istituzioni per il miglioramento della sicurezza nucleare. Alimentando conti fiduciari speciali presso queste istituzioni, la Svizzera le sostiene inoltre nella definizione dei programmi e nell'identificazione dei progetti. Essa coordina i propri programmi di aiuto con quelli delle suddette istituzioni e svolge in parte i propri progetti direttamente con le banche di sviluppo in forma di cofinanziamenti.

## 3.2

### Orientamento geografico

Uno sviluppo sostenibile presuppone un impegno a lungo termine applicato in modo coerente e coordinato con le misure degli altri attori dello sviluppo. Vista l'estensione geografica dello spazio economico dell'Europa orientale e della CSI, la Svizzera si sforza di ottenere effetti il più possibile significativi, concentrando il suo impegno in determinati Paesi, regioni e settori. Le regioni scelte, che verranno sostenute maggiormente attraverso i mezzi supplementari, sono l'Europa sudorientale e i Paesi dell'Asia centrale appartenenti al gruppo di voto. Vi si aggiungono lo sviluppo di un programma regionale nel Caucaso del Sud (con un sostegno particolare per l'Azerbaijan in quanto membro del gruppo di voto) e la continuazione della collaborazione con la Russia e l'Ucraina.

### 3.2.1

#### Priorità Europa sudorientale

I Paesi dell'Europa sudorientale saranno anche in avvenire il punto cardinale della collaborazione con l'Europa orientale. Con il rafforzamento del proprio impegno la Svizzera vuole contribuire, conformemente agli obiettivi di politica estera e di politica economica estera menzionati sopra, allo sviluppo sociale ed economico di questi Paesi e alla loro integrazione nelle strutture europee.

*Il patto di stabilità per l'Europa sudorientale* concretizza un nuovo approccio alla collaborazione di tutti i Paesi donatori con questa regione. L'aiuto verrà coordinato maggiormente e i Paesi partner si impegnano a effettuare riforme più profonde. L'obiettivo è quello di uno sviluppo sostenibile, che assicuri la pace. La Svizzera è membro del patto di stabilità e intende fornire un contributo importante al processo di trasformazione nella vicina regione dell'Europa sudorientale.

La *Repubblica Federale di Jugoslavia* diventa il nuovo Paese prioritario della cooperazione svizzera con l'Europa sudorientale. Questo impegno esige mezzi ulteriori che non sono a disposizione nel credito quadro III. La DSC sostiene lo sviluppo dell'amministrazione pubblica sia a livello centrale che a quello comunale, la creazione di posti di lavoro attraverso le piccole e medie imprese e il miglioramento del livello di formazione. L'integrazione e la protezione di minoranze, rifugiati e gruppi emarginati della popolazione nella società costituiscono un'altra priorità. Il Seco pone al centro della cooperazione la ricostruzione e la modernizzazione dell'infrastruttura nel settore dell'elettricità così come la creazione di posti di lavoro attraverso il sostegno diretto di piccole e medie imprese, lo sfruttamento di potenziale commerciale e la promozione di investimenti. Con il forte impegno per questo Paese la Svizzera si assume anche le sue responsabilità come leader del gruppo di voto presso il FMI, la Banca mondiale e la BERS nei confronti del nuovo membro che è la Repubblica Federale di Jugoslavia.

Per quanto riguarda la ricostruzione del *Kosovo* sono in primo piano il sostegno dell'amministrazione e della società civile, il miglioramento dell'infrastruttura economica e sociale, soprattutto nel settore dell'elettricità e del rifornimento idrico, e la creazione di posti di lavoro in settori che richiedono molta manodopera. Uno spazio sufficiente va accordato anche al trattamento e al superamento dei traumi di guerra.

In *Albania* le condizioni per la cooperazione sono migliorate. La Svizzera tiene conto di questo miglioramento e estenderà il suo programma di collaborazione. Le

priorità della DSC si situano nel settore della sanità, della formazione professionale, della produzione agricola, del rafforzamento dell'amministrazione locale e della professionalizzazione di coloro che lavorano nei mass-media. Le priorità del Seco sono il miglioramento della distribuzione di elettricità e del rifornimento idrico per la popolazione così come la promozione dello sviluppo di piccole e medie imprese.

In *Bosnia Erzegovina* la collaborazione della Svizzera si basa su un programma nazionale a medio termine le cui priorità sono l'integrazione delle famiglie rimpatriate e il sostegno del Paese nella ricostruzione. Un'economia che funzioni è il presupposto per un'integrazione durevole. La Svizzera promuove lo sviluppo di PMI ma anche un migliore accesso ai crediti. Sostiene lo sviluppo di imprese per l'approvvigionamento idrico che siano forti dal punto di vista tecnico, economico e organizzativo, e contribuisce al miglioramento della distribuzione di elettricità. Un'ulteriore priorità è costituita dalla promozione dello Stato di diritto.

In *Macedonia* i punti centrali della collaborazione sono i seguenti: contributo al consolidamento della coesione sociale nella società attraverso programmi per il miglioramento delle relazioni interetniche, rafforzamento dei mass-media indipendenti e del dialogo fra le parti sociali. Il rendimento economico e la creazione di posti di lavoro vengono promossi attraverso il sostegno dello sviluppo del settore privato, la promozione del commercio e degli investimenti e il sostegno nello sviluppo dell'infrastruttura, soprattutto nel settore del rifornimento idrico. La collaborazione con la Macedonia, che verrà estesa nei prossimi anni, dipende comunque dall'evoluzione politica nel Paese.

La *Bulgaria* e la *Romania* rimangono Paesi prioritari anche se sono candidati all'adesione all'Unione europea. Entrambi i Paesi dovranno ancora fare grandi sforzi per diventare «eurocompatibili». In Bulgaria le priorità settoriali del programma nazionale riguardano il mantenimento delle basi naturali della vita (biodiversità, protezione delle risorse idriche, diminuzione dell'emissione di sostanze nocive), il sostegno delle riforme nel campo della sanità, l'integrazione di giovani emarginati nella società e la creazione di posti di lavoro soprattutto nell'ambito rurale. L'aiuto economico mira al miglioramento dell'integrazione economica, al sostegno del potenziale di esportazione e alla creazione di nuovi posti di lavoro. Occorre inoltre contribuire al miglioramento dell'approvvigionamento idrico e alla diminuzione dell'inquinamento causato dalle imprese statali.

Anche con la collaborazione in *Romania* la Svizzera intende contribuire allo sviluppo di un settore privato prospero e aumentare in particolare le capacità di esportazione delle PMI. Prioritario è anche il miglioramento delle prestazioni sanitarie (medicina d'urgenza, neonatologia, sviluppo di servizi sanitari esterni). Vi è inoltre grande necessità di investimenti per il rinnovamento dell'infrastruttura di base. Con sussidi per il finanziamento la Svizzera offre la sua parte di contributo alla modernizzazione dei trasporti pubblici, della distribuzione di elettricità e del riscaldamento a distanza. Vengono finanziate anche le cosiddette «Activities Implemented Jointly», con le quali possono venire collaudati i meccanismi flessibili della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> previsti nel protocollo di Kyoto. I progetti nell'ambito della riforma giudiziaria e della polizia dovrebbero rafforzare le condizioni quadro.

Nei Paesi dell'Europa sudorientale la pace non è ancora assicurata. Lo statuto irrisolto del Kosovo, le tendenze autonomistiche del Montenegro, la condizione della minoranza albanese in Macedonia e la persistente divisione di fatto della Bosnia-Erzegovina non sono che alcuni degli aspetti che sottolineano la precarietà della si-

tuazione nella regione. Il rafforzamento dell'aiuto a questa regione deve contribuire ad un processo di stabilizzazione; per ora i rischi rimangono tuttavia alquanto elevati.

### **3.2.2 Estensione della cooperazione nell'Asia centrale**

Questa regione comprende il Kirghizistan, il Tagikistan, il Turkmenistan, l'Uzbekistan e il Kasakistan. A parte l'ultimo, tutti questi Paesi sono membri del gruppo di voto diretto dalla Svizzera. La Svizzera ha un interesse strategico (soprattutto in materia di politica di sicurezza) a uno sviluppo positivo di questi Paesi. Inoltre, in quanto leader del gruppo di voto, essa è investita di una responsabilità particolare. Grazie alla sua ricchezza di petrolio e di minerali e al suo potenziale economico, anche il Kazakistan è di interesse per l'economia privata svizzera.

L'Asia centrale è la regione più colpita dal crollo dell'Unione sovietica. Perciò è necessario agire in numerosi ambiti. La Svizzera si concentrerà su quelle forme di aiuto nelle quali essa presenta dei vantaggi nei confronti di altri Paesi. In Asia centrale essa persegue un approccio di tipo regionale tenendo però allo stesso tempo conto delle diverse e in parte difficili condizioni di partenza dei singoli Paesi. Il programma di aiuto regionale a medio termine per l'Asia centrale ha le seguenti priorità: stabilizzazione macroeconomica, sviluppo del settore privato, risorse naturali e infrastruttura, buon governo e pace e sanità.

Il *Kirghizistan* è tradizionalmente un Paese prioritario dell'aiuto svizzero. Le riforme politiche ed economiche permettono di realizzare, nonostante qualche rallentamento, un programma esteso in praticamente tutti i settori della vita politica ed economica. Anche in *Tagikistan*, dopo la firma dell'accordo di pace, la situazione si è progressivamente stabilizzata, anche se bisogna tener conto di eventuali regressi. È chiaro che i settori d'intervento vanno selezionati con estrema cura. Lo stesso vale per l'*Uzbekistan*, che, soprattutto nel campo dell'economia, continua ad applicare le proprie metodologie. In *Turkmenistan*, infine, si registrano pochissimi progressi e quindi le misure di sostegno, se applicate, devono limitarsi a pochi settori ed ambiti scelti con particolare cura. A causa della difficile situazione in questi Paesi è necessario collaborare in modo particolarmente stretto con le banche internazionali per lo sviluppo (Banca mondiale, BERS e Banca asiatica per lo sviluppo).

Istituzioni che funzionano sono un requisito fondamentale per uno sviluppo sostenibile. Esse possono essere realizzate in questi Paesi soltanto mediante un'assistenza tecnica a lungo termine. Questo processo esige anche un dialogo politico a lungo termine per la promozione di un buon governo. La decentralizzazione, la risoluzione di conflitti e il mantenimento della pace sono ulteriori settori importanti della collaborazione.

### **3.2.3 Programma regionale del Caucaso del Sud**

Anche nel Caucaso del Sud la Svizzera persegue un approccio regionale. In primo piano vi sono la stabilizzazione e il mantenimento della pace. Di fronte al progressivo peggioramento della qualità di vita di ampie fasce della popolazione e alle molte persone in fuga da conflitti violenti o per motivi economici, la lotta contro la povertà

da una parte e uno sviluppo sociale dall'altra costituiscono le priorità della collaborazione svizzera. La promozione del dialogo regionale deve incoraggiare i Paesi a perseguire interessi comuni e difenderli meglio in occasione di negoziati internazionali. In ambito economico la corruzione impedisce uno sviluppo persistente e scoraggia investitori stranieri. È urgente inoltre una gestione sostenibile e produttiva delle risorse naturali per motivi economici e per salvaguardare la biodiversità.

Nel Caucaso del Sud la Svizzera collabora dalla fine degli anni Novanta con l'Armenia, la Georgia e l'Azerbaijan. Il progetto di programma regionale per il Caucaso 2002-2006 persegue le priorità seguenti: buon governo, gestione sostenibile e produttiva delle risorse naturali, prevenzione e gestione di catastrofi. La collaborazione regionale viene diretta dall'ufficio di coordinazione svizzero di Tbilisi, dove nella primavera del 2001 è stata anche aperta un'ambasciata svizzera. Con ciò abbiamo voluto sottolineare la presenza e l'aumentato impegno svizzero nel Caucaso del Sud per motivi strategici (interessi di sicurezza, pressione migratoria), politici (l'Azerbaijan è membro del gruppo di voto diretto dalla Svizzera) e economici (grandi risorse di materia prima, commercio).

### **3.2.4 Collaborazione con la Russia e l'Ucraina**

Come esposto dettagliatamente nel messaggio riguardante il credito quadro III, il sostegno del processo di riforma in Russia e in Ucraina, Paesi centrali dal punto di vista della politica di sicurezza, è di primaria importanza; è anche nell'interesse politico ed economico della Svizzera intensificare i rapporti con questi Paesi. Inoltre le esigenze e i ritardi accumulati sono considerevoli e la solidarietà della Svizzera con le vittime del processo di trasformazione, ossia con coloro che dopo il crollo dell'Unione Sovietica hanno perso non soltanto lavoro e reddito, ma anche la sicurezza sociale in generale, costituisce un obbligo morale.

In Russia la Svizzera si concentra sul buon governo e sui diritti civili (interazione tra società civile e Stato), sullo sviluppo sociale, sulla promozione del settore privato e sullo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali. Un programma di collaborazione a medio termine elaborato in comune dalla DSC e dal Seco è stato approvato. I punti centrali della collaborazione con l'Ucraina sono il buon governo, lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e la modernizzazione dell'infrastruttura sociale. Vi si aggiungono il miglioramento del sistema sanitario in Ucraina e la promozione dello sviluppo di piccole e medie imprese in Russia.

### **3.3 Condizionalità politica**

Il principio della condizionalità politica, come definito ultimamente nel rapporto di politica estera, vale anche per la collaborazione con l'Europa orientale. Esso stabilisce che la collaborazione in politica estera deve essere riesaminata e può essere ridotta o addirittura interrotta nel caso di gravi violazioni della pace e della sicurezza o di violazione di principi fondamentali.

Per l'applicazione del principio non vi è però nessun automatismo. La condizionalità deve essere esaminata in base a una situazione concreta e alla luce del programma di cooperazione e della sua finalità. I criteri della condizionalità possono non es-

sere applicati se interessi di politica estera, di politica economica estera o di politica di sicurezza prevalgono sulle esigenze della condizionalità e militano a favore del sostegno di un determinato Paese o gruppo di Paesi.

## **4 Evoluzioni nell'amministrazione**

### **4.1 Commissione consultiva**

La Commissione consultiva per la cooperazione internazionale allo sviluppo è stata allargata con una Sottocommissione per la cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale. Questa è composta da rappresentanti del Parlamento, della scienza e delle ONG che si occupano di questioni di politica dello sviluppo.

### **4.2 Riforma dell'amministrazione**

Nel quadro della riforma dell'amministrazione sono state compiute riforme importanti dal punto di vista dei contenuti e dell'organizzazione all'interno della DSC e del Seco; è stata inoltre rafforzata e chiarita la collaborazione tra le due istituzioni federali responsabili per l'attuazione dei progetti previsti nell'ambito del credito quadro. È stata così costituita una solida base per l'estensione dell'impegno svizzero nel quadro della collaborazione con l'Europa orientale.

#### *Sul piano strategico*

Un comitato strategico comune DSC/Seco fissa l'orientamento strategico della cooperazione con l'Europa dell'Est e assicura lo scambio regolare di informazioni sulla pianificazione e la realizzazione dei programmi. Il comitato è composto dai direttori della DSC e del Seco.

*Il comitato per la politica d'impegno nella collaborazione con l'Europa orientale* coordina a livello della direzione della DSC e del Seco l'impiego dei mezzi e decide la creazione o la chiusura di uffici di coordinamento.

In base alle conoscenze acquisite in una valutazione comune, la ripartizione del lavoro fra DSC e Seco è stata oggetto di una nuova regolamentazione nel quadro della riforma dell'amministrazione, il che ha permesso di chiarire meglio i ruoli e le responsabilità.

#### *Sul piano operativo*

Dal 1999 i programmi nazionali e quelli regionali vengono elaborati in comune dalla DSC e dal Seco. I seguenti programmi nazionali comuni sono già in vigore: Bosnia Erzegovina, Macedonia, Bulgaria, Romania, Russia, Ucraina e Kirghizistan.

La DSC e il Seco dispongono di un ufficio di coordinamento comune, responsabile per la realizzazione operativa dei programmi, nei Paesi e nelle regioni seguenti:

- Europa sudorientale: Albania (Tirana), Bosnia Erzegovina (Sarajevo), Bulgaria (Sofia), Macedonia (Skopje), Romania (Bucarest), Repubblica federale jugoslava (Belgrado), Kosovo (Pristina);

- CSI: Russia (Mosca), Ucraina (Kiev), Caucaso del Sud (Tbilisi), Tagikistan (Dusciabne), Kirghizistan (Bichkek) e un ufficio locale in Uzbekistan (Tas-kent).

La divisione per l'aiuto umanitario gestisce un ufficio di coordinamento in Moldavia e in Bielorussia.

### **4.3 Innovazioni nella DSC**

In base all'articolo 2 dell'ordinanza del 6 maggio 1992 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale (RS 974.11), la DSC è competente per il coordinamento generale della cooperazione con l'Europa orientale e, insieme al Seco, deve assicurare la coerenza delle misure adottate dalla Confederazione nell'Europa orientale e nella CSI. Negli ultimi due anni la DSC ha portato a termine alcune discussioni importanti sui contenuti ed ha varato i seguenti documenti di riferimento per la cooperazione:

Il documento di riferimento per l'orientamento strategico della DSC è la *Strategia 2010*, adottato nel 2000. Esso stabilisce che la cooperazione deve svolgersi tra partner, promuovere il senso di responsabilità ed adattarsi alle esigenze dei singoli partner. L'obiettivo è raggiungere uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, ecologico e sociale. I temi trasversali sono le pari opportunità tra uomo e donna e lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali. Compiti prioritari della cooperazione sono la lotta contro la povertà e l'aiuto alle popolazioni e alle regioni più svantaggiate.

Con il *Programma 2000-2005 della Divisione per la cooperazione con l'Europa orientale e la CSI* la strategia 2010 della DSC viene estesa anche all'Europa orientale e alla CSI. Questo programma riprende i temi prioritari della DSC e definisce l'orientamento geografico e le priorità della cooperazione con l'Europa orientale e la CSI per il periodo 2000 - 2005. I temi prioritari della cooperazione sono la prevenzione e la soluzione di crisi, il buon governo, l'incremento dei redditi e dell'occupazione, l'attenuazione delle ripercussioni e allo stesso tempo lo sviluppo della trasformazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali. Criteri importanti per la cooperazione sono la sussidiarietà, l'approccio sistemico e globale, lo stabilire delle priorità per tema e per Paese/regione, la formazione e lo sviluppo istituzionale di organizzazioni partner.

### **4.4 Innovazioni al Seco**

Nel quadro della riforma dell'amministrazione, l'Ufficio federale dell'economia esterna (UFEE) e l'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro (UFSEL) sono stati riuniti nel nuovo Segretariato di Stato dell'economia (Seco). Questa innovazione è entrata in vigore il 1° luglio 1999. Ma già prima, la divisione per la cooperazione con l'Europa orientale e la CSI e il servizio per lo sviluppo erano stati riuniti all'interno dell'UFEE, il che aveva creato importanti sinergie tra la cooperazione con i Paesi in transizione e la cooperazione per lo sviluppo.

All'interno del Seco il settore di prestazioni Sviluppo e Transizione è responsabile per la concezione e la realizzazione delle misure economiche e finanziarie della co-

operazione con l'Europa orientale. Il suo compito è di promuovere nei Paesi partner una crescita economica sostenibile e di aiutarli nella loro integrazione nell'economia mondiale, contribuendo così alla creazione di posti di lavoro e, di conseguenza, alla lotta contro la povertà. Il settore Sviluppo e Transizione coordina inoltre anche la politica svizzera nei confronti delle banche internazionali per lo sviluppo.

Le direttrici dell'attività del Seco sono tracciate nella *Strategia 2002-2006*, adottata nell'ottobre 2001. Questa prevede quattro assi principali per gli interventi del Seco:

- miglioramento delle condizioni quadro macroeconomiche;
- aiuto per la realizzazione di infrastrutture;
- promozione degli investimenti privati;
- promozione del commercio.

Questa strategia prevede inoltre una focalizzazione rafforzata delle attività del Seco su un piccolo gruppo di Paesi prioritari. A questi Paesi deve essere assicurato un sostegno permanente cercando di sfruttare ancora meglio le sinergie tra gli strumenti utilizzati.

Nel 1999 il settore di prestazioni Sviluppo e Transizione ha iniziato ad elaborare un sistema di gestione della qualità, che nell'estate 2000 ha ottenuto il certificato di conformità alla norma ISO DIS 9001:2000. Nel quadro di questi lavori, nel 1999 è stato inoltre sviluppato un nuovo programma di valutazione.

## **5 Ripercussioni**

### **5.1 Ripercussioni finanziarie**

In base alle ragioni esposte in questo messaggio complementare, vi chiediamo un aumento del credito quadro III di 900 milioni di franchi di ulteriori 500 milioni di franchi e una sua proroga almeno sino alla fine del 2004.

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. il decreto sottostà al freno alle spese e deve pertanto essere approvato dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

### **5.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

La collaborazione con l'Europa orientale si è fatta più complessa e ampia e l'attuazione, il coordinamento, l'informazione del pubblico e la valutazione pongono nuove e maggiori sfide. Il volume maggiore e il previsto aumento delle attività sia nell'Europa orientale che negli Stati della CSI possono essere svolti in modo soddisfacente dal punto di vista qualitativo soltanto se gli uffici competenti dispongono di personale sufficiente. La prevista estensione ulteriore del programma porterà quindi a un aumento limitato degli effettivi del personale. Come anche in passato, le spese supplementari saranno a carico del credito quadro.

### **5.3 Ripercussioni a livello cantonale e comunale**

L'applicazione del presente decreto federale compete esclusivamente alla Confederazione e non impegna Cantoni e Comuni.

### **5.4 Ripercussioni sull'economia**

Le ripercussioni sul piano economico della cooperazione con l'Europa orientale sono notevoli, ma difficilmente quantificabili. Si possono distinguere due effetti: da una parte le ripercussioni dirette della cooperazione bilaterale, precisando che all'aiuto bilaterale occorre aggiungere la mobilitazione di (co-)finanziamenti da parte di Cantoni e Comuni, delle ONG e del settore privato; dall'altra gli effetti che hanno l'appartenenza della Svizzera alle banche mondiali per lo sviluppo così come l'accesso di offerenti svizzeri ai bandi di queste ultime. A queste ripercussioni dirette andrebbero aggiunte anche quelle indirette sugli investimenti e sul commercio risultanti dall'integrazione economica di questi Paesi. In un recente studio<sup>5</sup> delle università di Ginevra e Neuchâtel su queste ricadute, è stato calcolato per l'anno 1998 che ogni franco speso per la cooperazione allo sviluppo ha indotto un aumento del prodotto interno lordo di 1.40-1.60 franchi. Per quanto riguarda la cooperazione con l'Europa orientale i risultati dovrebbero essere simili.

## **6 Programma di legislatura**

Il presente progetto non è stato annunciato nel programma di legislatura 1999-2003. Con il procedimento scelto (aumento e proroga del credito quadro III) il «credito quadro IV per il proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa orientale e la CSI 2003-2007», annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2276, allegato 2, n. 1.1, crediti d'impegno e quadro di pagamento), sarà differito di circa due anni.

## **7 Relazioni con il diritto europeo**

Poiché non ci sono state modificazioni importanti, le considerazioni del messaggio del 19 agosto 1998<sup>6</sup> sul proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa orientale e la CSI rimangono valide.

## **8 Basi legali**

Poiché non ci sono state modificazioni importanti, le considerazioni del messaggio del 19 agosto 1998<sup>7</sup> sul proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa orientale e la CSI rimangono valide.

<sup>5</sup> Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. DSC - Document de travail 4/2000.

<sup>6</sup> FF 1998 3941

<sup>7</sup> FF 1998 3941

**Statistiche sull'utilizzazione del credito quadro III**

(situazione fine settembre 2001)

**1. Impegni e versamenti a fine settembre 2001, per strumenti (Credito quadro III)**

	Impegni (a fine settembre 2001) mio di fr.	Versamenti mio di fr.
<b>Strumenti</b>		
Cooperazione tecnica	314	185
Cooperazione finanziaria <sup>1</sup>		
Sussidi di finanziamento	163	82
Garanzie di credito <sup>2</sup>	102	0
Aiuti alla bilancia dei pagamenti/ Misure di sdebitamento	10	10
Promozione del commercio e degli investimenti	72	38
<b>Totale</b>	<b>661</b>	<b>315</b>

<sup>1</sup> Senza i costi di esecuzione e di amministrazione.<sup>2</sup> Le garanzie di credito hanno effetti sulle spese soltanto nel caso di sinistri.**2. Suddivisione settoriale degli impegni (fine settembre 2001)**

	mio di fr.	%
<b>Cooperazione tecnica</b>		
Sviluppo politico e dello Stato	87	28
Economia/formazione	35	11
Sanità/sociale	43	14
Agricoltura	20	6
Energia/ambiente	46	15
Scienza/cultura	83	26
<b>Totale</b>	<b>314</b>	<b>100</b>

	mio di fr.	%
<b>Cooperazione economica e finanziaria<sup>1</sup></b>		
Finanziamento dei progetti di infrastruttura	128	52
di cui: energia	46	19
Acqua	48	20
Ambiente	18	7
Altre infrastrutture (catasto, meteorologia, ecc.)	16	7
Sostegno nell'ambito del commercio e degli investimenti	80	33
Aiuto macroeconomico	38	16
<b>Totale</b>	<b>245</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Senza i costi di esecuzione e di amministrazione.

### 3. Impegni per Paese a fine settembre 2001

	Cooperazione tecnica		Cooperazione finanziaria <sup>1</sup>		Garanzie di credito	
	mio di fr.	%	mio di fr.	%	mio di fr.	%
Europa centrale	8,6	3	21,1	8,7		
Estonia	0,7	0				
Lettonia	0,6	0				
Lituania	0,1	0	3,0	1,3		
Polonia	0,6	0				
Repubblica ceca	0,6	0	0,3	0,1		
Slovacchia	0,6	0				
Slovenia	0,6	0				
Ungheria	0,6	0				
Regionale	4,5	1	17,7	7,2		
Europa sudorientale	174,6	55,6	168,9	68,8		
Albania	20,2	6,4	13,5	5,5		
Bosnia-Erzegovina	36,4	11,6	26,8	10,9		
Bulgaria	34,7	11,1	2,4	1,0		
Croazia	6,7	2,1				
Macedonia	26,9	8,6	16,8	6,8		
RF di Jugoslavia	12,9	4,1	75,7	30,9		
Romania	27,5	8,7				
Regionale	9,3	9,3	33,7	13,7		
CSI	130,8	41,6	55,3	22,5		
Azerbaigian	1,7	0,5	9,9	4,0		
Bielorussia	3,4	1,1				
Georgia	6,6	2,1				
Kazakistan	1,1	0,4				
Kirghistan	39,2	12,5	2,7	1,1		

	Cooperazione tecnica		Cooperazione finanziaria <sup>1</sup>		Garanzie di credito	
	mio di fr.	%	mio di fr.	%	mio di fr.	%
Moldavia	1,1	0,4	0,1	0,1		
Russia	27,5	8,7	4,9	1,9	2,0	11,8
Tagikistan	17,9	5,7	5,0	2,0		
Ucraina	16,8	5,5	7,0	2,9		
Uzbekistan	5,6	1,8			15,0	88,2
Regionale	9,9	3,14	25,7	10,5		
<b>Totale</b>	<b>314,0</b>	<b>100</b>	<b>245,3</b>	<b>100</b>	<b>17,0</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Senza le garanzie di credito e senza i costi di esecuzione e di amministrazione.

#### 4. Garanzie di credito: ripartizione per settore degli impegni

	a fine settembre 2001	
	mio di fr.	%
Cifra riservata per le garanzie di credito:	200,0	
Impegni globali per garanzie di credito, situazione gennaio 2001:	100,0	
Richieste accolte al 30.9.2001 <sup>1</sup> :		
Industria meccanica		
Energia	15,0	88,2
Industria tessile		
Lavorazione di prodotti agricoli		
Telecomunicazioni		
Settori diversi	2,0	11,8
<b>Totale</b>	<b>17,0</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Fino all'adozione della nuova politica per le garanzie di credito nel gennaio 2001, le garanzie di credito sono state impegnate nel quadro del vecchio credito quadro II. La cifra di 17 milioni si riferisce quindi soltanto alle garanzie di credito concesse dal febbraio 2001.

#### 5. Descrizione degli strumenti

##### 1. Cooperazione tecnica

La cooperazione tecnica intende mobilitare l'iniziativa privata e le capacità dei Paesi in fase di riforma. Nel quadro di progetti precisamente definiti dal punto di vista del contenuto e da quello finanziario e temporale, vengono messi a disposizione del Paese destinatario esperti che trasmettono sapere economico, organizzativo, scientifico, tecnico o culturale e che collaborano alla pianificazione e realizzazione di determinati lavori. La cooperazione tecnica include perciò la consulenza, la formazione e le relative prestazioni tecniche come pure altri costi di progetto. I progetti non rimborsabili vengono realizzati in comune con i Paesi beneficiari, nell'ottica di una cooperazione fra partner.

## 2. Cooperazione finanziaria

### – *Sussidi di finanziamento*

Con i sussidi di finanziamento sono sostenuti progetti prioritari che non sono finanziabili commercialmente e per i quali la Svizzera può fornire un'offerta vantaggiosa dal punto di vista tecnico e dei costi. I sussidi finanziari non devono essere rimborsati. I progetti finora finanziati con il credito quadro III si concentrano sui settori dell'acqua, dell'energia, e dell'ambiente. L'aiuto avviene per mezzo di progetti bilaterali o di cofinanziamenti insieme ad istituzioni come la Banca mondiale o la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

### – *Garanzie di credito*

Le garanzie di credito dei crediti quadro per l'Europa orientale sono applicate nei Paesi nei quali la garanzia svizzera contro i rischi dell'esportazione non è o è solo in parte disponibile. Le garanzie di credito permettono a questi Paesi d'importare beni d'investimento d'importanza centrale per il loro sviluppo economico.

### – *Aiuti alla bilancia dei pagamenti/misure di sdebitamento*

Dal 1990 la Svizzera ha partecipato a più riprese ad aiuti alla bilancia dei pagamenti e ai budget e ad azioni di sdebitamento (p. es. in forma di Debt for Nature Swaps) internazionali coordinati per i Paesi dell'Europa centrale ed orientale. In quasi tutti i Paesi i costi della trasformazione del sistema hanno generato difficoltà budgetarie e carenza di divise, ritardando e compromettendo il processo di trasformazione.

### – *Promozione del commercio e degli investimenti*

La promozione del commercio mira a rafforzare l'economia d'esportazione degli Stati dell'Europa orientale e quindi a permettere loro una migliore partecipazione al commercio mondiale. Istituzioni specializzate come l'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (USEC) o il Centro del commercio internazionale (ITC) a Ginevra svolgono azioni concrete, per esempio per il miglioramento della qualità dei prodotti o del marketing dell'esportazione.

Gli investimenti privati svolgono un ruolo centrale nel processo di riforma economica. Con diverse istituzioni nazionali ed internazionali la Svizzera promuove in maniera mirata gli investimenti privati diretti (per esempio con la mediazione di contatti o con studi preliminari sugli investimenti).

## Indicatori economici nell'Europa orientale e nella CSI

	PIL - Prodotto interno lordo 2000		Rincaro (stima 2000)	Investimenti esteri cumulati 1989-2000	Tasso di disoc- cupazione 1999
	(Cambiamento in % rispetto all'anno prece- dente)	(Indice: 1989 = 100)	(Cambiamento in % rispetto all'anno prece- dente)	(in mio USD)	(in %)
<b>Europa centrale</b>					
Estonia	6,4	82,0	4,0	1 926	12,3
Lettonia	6,6	64,0	2,8	2 430	14,4
Lituania	2,9	64,0	1,0	2 367	14,1
Polonia	4,1	127,0	10,1	29 052	13,0
Slovacchia	2,2	103,0	12,0	3 611	19,2
Slovenia	4,7	114,0	8,9	1 534	7,4
Repubblica Ceca	3,1	98,0	3,9	21 673	9,4
Ungheria	5,2	105,0	9,8	19 420	7,0
<b>Europa sudorientale</b>					
Albania	0,0	102,0	0,4	546	18,0
Bosnia-Erzegovina	10,0	n.a.	n.a.	307	40,0
RF di Jugoslavia	10,7	48,0	60,4	118	n.a.
Bulgaria	5,0	70,0	9,9	3 307	16,0
Croazia	3,6	80,0	6,2	4 085	13,6
Macedonia	5,1	77,0	9,2	437	32,4
Romania	1,6	77,0	45,7	6 768	11,5
<b>CSI</b>					
Armenia	6,0	63,0	-0,8	605	11,6
Azerbaigian	10,5	52,0	1,6	4 092	13,9
Bielorussia	5,8	85,0	168,9	776	2,1
Georgia	2,0	34,0	4,1	687	14,9
Kazakistan	9,6	68,0	13,2	8 499	14,1
Kirghistan	5,1	66,0	18,7	458	n.a.
Moldavia	0,0	32,0	31,3	438	2,0
Russia	7,7	62,0	20,8	12 344	11,7
Tagikistan	8,3	47,0	27,6	144	1,8
Turkmenistan	17,6	75,0	8,3	882	n.a.
Ucraina	6,0	39,0	28,2	3 345	4,3
Uzbekistan	1,5	96,0	50,0	697	0,6

Fonte: BERS - Transition report update 2001

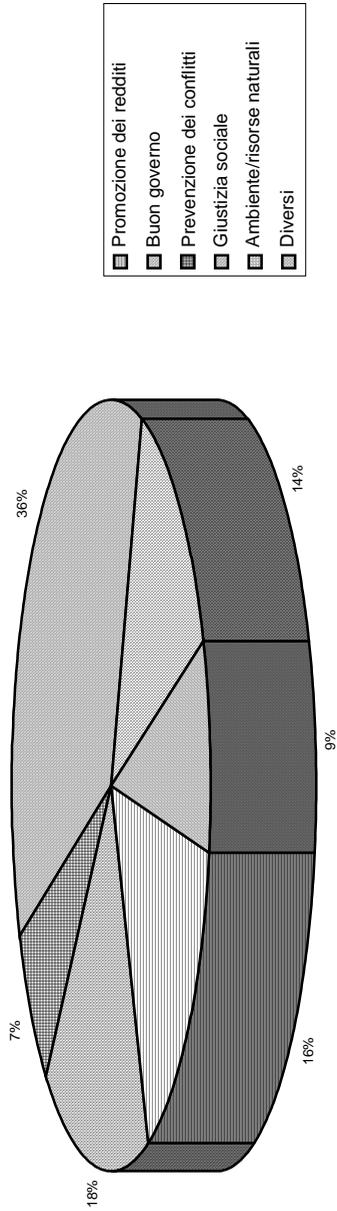
### Commercio estero della Svizzera con gli Stati dell'Europa orientale 1989-2000 (senza metalli preziosi) (in mio di fr.)

	1989			1992			1997			2000		
	Esportazioni	Importazioni	Saldo	Esportazioni	Importazioni	Saldo	Esportazioni	Importazioni	Saldo	Esportazioni	Importazioni	Saldo
Albania	6,6	3,5	3,1	6,1	1,7	4,4	4,5	0,9	3,6	9,1	0,5	8,6
Bulgaria (Totale Ex-Jugoslavia) <sup>1</sup>	249,4 (580,6)	24,0 (176,5)	225,4 (404,1)	98,4 (289,5)	18,5 (166,2)	79,9 (123,3)	95,2 (612,1)	21,3 (159,7)	73,9 (452,4)	142,4 (609,5)	46,4 (226,0)	96,0 (383,5)
Jugoslavia (sino alla divisione del 1992)	580,6	176,5	404,1	77,4	37,5	39,9	20,5	1,0	19,5	32,2	2,9	29,3
Bosnia-Erzegovina				3,8	5,5	-1,7	175,5	32,9	142,6	169,6	3,6	133,6
Croazia				46,3	33,9	12,4	33,2	4,4	91,2	38,9	12,9	26,0
Macedonia				37,7	4,5	33,2	110,7	18,0	92,7	109,4	11,1	98,3
RF di Jugoslavia				16,3	5,7	10,6	209,8	103,4	106,4	259,4	163,1	96,3
Slovenia				108,0	79,1	28,9	837,7	185,8	651,9	1 131,6	370,1	761,5
Polonia	334,1	118,3	215,8	416,2	99,3	316,9	164,1	48,7	115,4	252,3	88,3	164,1
Romania	31,7	40,8	-9,1	84,7	17,5	67,2	(828,7)	(458,7)	(370,0)	(973,4)	(928,5)	(44,9)
(Totale Cecoslovacchia) <sup>1</sup>	(355,5)	(203,3)	(152,2)	(457,2)	(187,4)	(269,8)						
Cecoslovacchia	355,5	203,3	152,2	457,2	187,4	269,8						
Repubblica Ceca							616,1	332,7	283,4	757,3	597,5	159,8
Repubblica Slovacca							212,6	126,0	86,6	216,1	331,0	-114,9
Ungheria	385,4	248,4	137,0	373,7	214,1	159,6	453,7	334,8	118,9	655,9	625,1	30,8
(Totale Unione Sovietica) <sup>1</sup>	(954,1)	(400,8)	(553,3)	(397,5)	(377,5)	(20,0)	(914,8)	(1162,5)	(-247,7)	(941,1)	(268,7)	(672,4)
Unione Sovietica	954,1	400,8	553,3									
Estonia				2,9	1,0	1,9	21,2	13,3	7,9	23,3	22,5	0,8
Lettonia				2,5	1,8	0,7	25,3	3,4	21,9	65,2	11,6	53,6
Lituania				7,9	0,9	7,0	55,4	6,9	48,5	62,5	14,7	47,8
<b>CSI:</b>				<b>384,2</b>	<b>373,8</b>	<b>10,4</b>	<b>812,9</b>	<b>1 138,9</b>	<b>-326,0</b>	<b>790,2</b>	<b>219,9</b>	<b>570,3</b>
- Armenia				0,9	0,3	0,6	1,3	4,2	-2,9	4,6	0,4	4,1
- Azerbaigian				5,2	0,2	5,0	1,8	0,7	1,1	42,1	1,9	40,2
- Bielorussia				12,5	0,7	11,8	27,2	20,5	6,7	24,0	2,7	21,3
- Georgia				0,3	0,0	0,3	6,5	1,5	5,0	5,5	0,1	5,4
- Kazakistan				4,1	7,6	-3,5	26,5	4,7	21,8	24,4	15,8	8,6
- Kirghistan				0,1	8,2	-8,1	1,7	0,2	1,5	0,7	0,1	0,6
- Moldavia				2,4	0,1	2,3	17,1	0,7	16,4	6,7	7,5	-0,8

	1989		1992		1997		2000				
	Esportazioni	Saldo	Esportazioni	Importazioni	Saldo	Esportazioni	Importazioni	Saldo			
- Russia			267,1	337,0	-69,9	592,8	1 066,6	-473,8	539,7	173,2	366,6
- Tagikistan			0,1	0,6	-0,5	1,0	1,0	0,0	0,9	0,7	0,2
- Turkmenistan			0,0	0,3	-0,3	4,2	0,4	3,8	9,0	3,3	5,7
- Ucraina			86,3	10,5	75,8	109,4	32,7	76,7	110,6	10,8	99,9
- Uzbekistan			5,4	8,3	-2,9	23,4	5,7	17,7	22,1	3,5	18,6

1 Ai fini di un confronto, per questi gruppi di Paesi si sono indicati totali intermedi.

### Impegni del terzo credito quadro DCEE, per priorità (stato settembre 2001)



**Impegni terzo credito quadro Seco, per strumenti  
(Stato settembre 2001)**

