

La Svizzera nel mondo del 2028

**Rapporto del gruppo di lavoro
«Una visione per la politica estera della Svizzera nel 2028»**

all'attenzione del consigliere federale Ignazio Cassis
2 luglio 2019

**AVIS
28**

Sommario

Prefazione del consigliere federale Ignazio Cassis

La visione in breve: una politica estera mirata, connessa, versatile

1. Introduzione – Perché una visione di politica estera per il 2028?	1
2. Il mondo da oggi al 2028 – Che cosa ci aspetta?	3
2.1. Fattori politici: la Svizzera in un mondo frammentato e dominato dalla politica di potere	3
2.1.1. Geopolitica e nazionalismo	3
2.1.2. L'ordine internazionale sotto pressione	4
2.1.3. Agenda 2030: progressi in materia di sviluppo e sfide globali	5
2.2. Fattori ecologici: la sostenibilità come base della prosperità e della sicurezza	7
2.2.1. Ambiente: l'inquinamento del pianeta va ridotto	7
2.2.2. Il cambiamento climatico, una tendenza globale	8
2.3. Fattori tecnologici: la trasformazione digitale accelera	9
2.3.1. Una nuova fase della digitalizzazione	9
2.3.2. La quarta rivoluzione industriale	9
2.4. Fattori economici: sotto il segno della geopolitica e della digitalizzazione	10
2.4.1. Glocalizzazione	10
2.4.2. Un ordine commerciale frammentato	10
2.5. Fattori sociali: identità e diritto di partecipare	12
2.5.1. Difesa nei confronti della globalizzazione	12
2.5.2. Movimenti transnazionali	12
3. Una visione per la politica estera nel 2028	13
3.1. Una politica estera basata su interessi chiaramente definiti, con i valori svizzeri in primo piano	13
3.1.1. Intesa comune sugli interessi	13
3.1.2. Stabilire le priorità regionali	16
3.1.3. Le grandi potenze sotto la lente	18
3.1.4. Cooperazione strutturata con Stati affini	19
3.2. Connettere politica estera e politica interna per contrastare la perdita di fiducia	20
3.2.1. Collaborazione più stretta con Parlamento e Cantoni	20
3.2.2. Ampliare il dialogo sulla politica estera	22
3.2.3. Il Consiglio federale come organo guida della politica estera	22
3.2.4. La comunicazione, elemento integrante della politica estera	23
3.3. Al centro le esigenze dei cittadini e dell'economia	24
3.3.1. Servizi su misura all'estero	24
3.3.2. La politica estera è anche politica economica esterna	25
3.3.3. L'economia svizzera come partner per l'Agenda 2030 e la protezione del clima	26
3.4. Il soft power svizzero per un mondo più pacifico e stabile	27
3.4.1. Ancorare la cooperazione internazionale nella politica interna	27
3.4.2. Modernizzare i buoni uffici	31
3.4.3. Costruire ponti per un ordine basato sul diritto	33
3.5. La tecnologia, un nuovo ambito tematico della politica estera	36
3.5.1. La Svizzera come polo dell'innovazione e della governance nell'ambito delle nuove tecnologie	36
3.5.2. Diplomazia high tech	37
3.5.3. Accrescere l'efficacia della politica estera	38
3.6. Consapevoli a fianco dell'Europa e nei confronti dell'Europa	39
3.6.1. La chiave: partecipazione regolamentata al mercato interno	39
3.6.2. Tutela degli interessi settoriali a tutti i livelli	40
3.6.3. Tra autonomia e partecipazione alle politiche europee	41
4. Una politica estera versatile per il futuro	42
Informazioni sull'AVIS28	46

Prefazione del consigliere federale Ignazio Cassis



© KEYSTONE/Walter Bieri

Quando alla fine del 2017 ho assunto la guida del DFAE, c'era un tema che dominava l'agenda: l'accordo quadro con l'UE. In parallelo, passo dopo passo, ho scoperto altre priorità del Dipartimento, constatando che esistevano strategie settoriali in vari campi, ma che mancava una visione d'insieme. Che cosa vogliamo veramente in politica estera? Quali sono le tendenze e gli sviluppi prevalenti nel mondo e quali le opportunità e le sfide per la Svizzera? La Costituzione federale ci affida il mandato fondamentale, rappresenta la nostra *raison d'être*. Questo mandato viene interpretato dalla Strategia di politica estera del Consiglio federale, che però è poco conosciuta e formulata in modo generico. Inoltre non sapevo fino a che punto questa strategia fosse veramente vissuta.

Interpellati sul tema, vari osservatori hanno risposto che la politica estera della Svizzera è spesso guidata dall'opportunità. Fino a un certo punto ciò è nella natura delle cose: in fondo la Svizzera non è una grande potenza che tiene in mano le redini della politica mondiale; e con il suo approccio pragmatico finora non se l'è cavata male. Il nostro Paese sta molto bene. Gode di alta considerazione a livello internazionale. Valori svizzeri come la disponibilità al dialogo, l'affidabilità e l'onestà hanno, insieme alla separazione dei poteri e allo Stato di diritto, un'ampia risonanza.

Ma tutto questo è sufficiente per il futuro? In un mondo sempre più multipolare, la Svizzera deve sapere chiaramente che cosa vuole. «*Se non sai dove vuoi andare, allora una strada vale l'altra*», dice il gatto ad Alice nel Paese delle meraviglie. In quanto Paese fortemente interconnesso e Stato ospite di numerose organizzazioni internazionali, la Svizzera ha grande interesse nel guardare avanti e nel conoscere la propria strada.

Dalla fine della guerra fredda la politica estera svizzera è cambiata poco. Quella cesura geopolitica trovò un riflesso nel rapporto del Consiglio federale sulla politica estera del 1993, che ridefinì la politica estera della Svizzera conferendole un nuovo fondamento. Da allora sono stati fatti alcuni aggiustamenti mirati, ma nel complesso si è seguito il solco della continuità, che è un importante segno distintivo della Svizzera. Il mondo, tuttavia, non è più lo stesso. La Svizzera ha bisogno di lungimiranza per tracciare nuovi orizzonti in politica estera. Non significa fare tutto diversamente, bensì calibrare tale politica sulle sfide e sulle opportunità di domani e rendere durevoli i punti di forza della Svizzera. Da qui l'idea di una visione.

Per elaborarla ho deciso di ricorrere a un gruppo di lavoro che fosse composto da persone con esperienze diverse. Oltre a una consistente rappresentanza della Confederazione e dei Cantoni, ai lavori dovevano partecipare anche esponenti della comunità scientifica, dell'economia e della società. In definitiva il gruppo ha annoverato alti funzionari del DFAE, il presidente della Conferenza dei Governi cantonali e alcuni specialisti in vari settori. L'ampio spettro di competenze rappresentate puntava a garantire l'equilibrio delle posizioni. Nel contempo è stato importante mantenere la cerchia dei partecipanti quanto più ristretta possibile per non comprometterne la capacità di discussione.

È stato selezionato un orizzonte temporale di dieci anni (2019–2028), da cui il nome «Una visione per la politica estera della Svizzera nel 2028» (*Aussenpolitische Vision Schweiz 2028, AVIS28*). Una visione rappresenta la situazione che si vorrebbe raggiungere. Da un lato deve protendersi abbastanza per poter scrutare l'orizzonte più lontano; dall'altro deve essere possibile trarne obiettivi strategici concreti.

Il gruppo di lavoro ha ricevuto il mandato di redigere un rapporto che potesse fungere da fonte di ispirazione per la politica estera futura. Allo stesso tempo mi premeva che tutti i collaboratori e le collaboratrici del DFAE potessero partecipare al progetto AVIS28 contribuendovi con le loro idee. Grazie a numerosi eventi e a un blog, il gruppo di lavoro è riuscito a conferire all'intero progetto un dinamismo che ha superato le mie aspettative.

Con il presente rapporto il gruppo di lavoro ha adempiuto il suo mandato. Il testo ci aiuta a meglio comprendere i fattori del cambiamento e ne ricava la visione di una politica estera connessa ed efficace, che deve svilupparsi secondo una logica sia proattiva sia reattiva. Il rapporto espone riflessioni e proposte approfondite, che mi saranno utili per il proseguimento del lavoro nel DFAE.

Per quanto riguarda la politica europea, il Consiglio federale ha già illustrato la sua visione: la Svizzera ha bisogno del migliore accesso possibile al mercato dell'UE mantenendo il massimo dell'autonomia. A tal fine una via bilaterale consolidata resta il modello da seguire. Oltre che sulle relazioni con l'UE, il testo si sofferma anche sul nostro rapporto con le organizzazioni internazionali in un mondo multipolare. Fa poi un'analisi convincente dei nostri interessi e mostra che una politica estera più incline al cambiamento non mette in discussione i solidi valori della Svizzera.

Mi ha convinto infine l'idea di un approccio *whole-of-Switzerland* (che coinvolga tutti gli attori della Svizzera). Le nuove tecnologie, per esempio nel settore della digitalizzazione, cambieranno il mondo. La Svizzera neutrale ha buone possibilità di posizionarsi come polo della *governance* digitale. Anche per questo motivo si impone una stretta collaborazione con tutte le cerchie interessate: comunità scientifica, mondo economico, organizzazioni multilaterali e ONG. Oggi più che mai servono costruttori di ponti, non da ultimo nel Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Al gruppo di lavoro va un sentito ringraziamento per un rapporto sostanzioso e stimolante. Grazie anche a tutti coloro che hanno contribuito al progetto AVIS28. Al DFAE continueremo ad approfondirlo, anche nell'intento di acquisire nuovi stimoli per la Strategia di politica estera del Consiglio federale 2020–2023.

Il rapporto offre una buona base per un dibattito costruttivo sulla posizione della Svizzera nel mondo di domani. Per questo auspico che possa avere tanti lettrici e lettori.

**«Quando la vita non ha una
visione cui anelare, (...) allora
non c'è nemmeno un motivo
per darsi da fare.»**

Erich Fromm

AVIS 28

Una visione per la politica estera della Svizzera nel 2028

Priorità e interessi
chiaramente definiti

Connessione tra politica
estera e politica interna

Maggiore focalizzazione
su cittadini ed economia

Soft power svizzero per
un mondo più pacifico

La tecnologia, nuovo
ambito tematico

Consapevoli a fianco
dell'Europa e nei confronti
dell'Europa

La politica estera oggi

La visione in breve: una politica estera mirata, connessa, versatile

La politica estera è sempre più importante per la prosperità e la sicurezza del Paese. La storia della Svizzera è una storia di successo, ma da oggi al 2028 il nostro Paese dovrà continuare a plasmare questo successo in condizioni internazionali mutate e, per farlo, ha bisogno del coraggio di affrontare il cambiamento. **La sua politica estera deve diventare più mirata, connessa e versatile:**

- più di quanto avvenuto finora, la Svizzera deve condurre la sua politica estera da una posizione ben definita;
- da Paese autonomo, deve rafforzare le proprie reti di contatti (*networking*) verso l'interno e l'esterno, per affermare i propri interessi e i propri valori. Deve definire la propria politica estera con un approccio *whole-of-Switzerland* (pan-svizzero) e unire maggiormente le forze con Stati affini per raggiungere i propri obiettivi;
- la Svizzera deve infine adattare i suoi strumenti di politica estera in maniera da poter anticipare continuamente sfide e opportunità per agire con la necessaria rapidità e flessibilità. Ha bisogno delle competenze e delle risorse necessarie per far sentire la propria voce nell'instabile mondo di domani e per contribuire a plasmare, secondo l'indirizzo da lei auspicato, il contesto in cui si muove.

In concreto l'AVIS28 (dal tedesco: *Aussenpolitische Vision Schweiz 2028*) delinea una **visione in sei punti** il cui obiettivo è servire da quadro di riferimento per la definizione della futura politica estera della Svizzera:

1. **Nel 2028, con la sua politica estera, la Svizzera opera in modo strategico e mirato, sulla base dei suoi valori e di interessi chiaramente definiti.** Persegue priorità tematiche e regionali. Verso l'esterno la Svizzera si presenta e agisce in modo coerente – anche nei confronti delle grandi potenze.
2. **La politica estera e la politica interna sono saldamente connesse.** La politica estera trova un solido puntello nella politica interna, anche perché le sue priorità corrispondono alle aspettative della popolazione. Il Consiglio federale definisce la politica estera coinvolgendo il Parlamento e i Cantoni e sulla base di un'idea condivisa delle responsabilità.
3. **I servizi ai cittadini e alle cittadine come pure la stretta collaborazione con l'economia svizzera sono apprezzati punti di forza della politica estera.** La politica estera e la politica commerciale funzionano come un insieme omogeneo. L'accesso delle imprese svizzere ai mercati è una priorità. L'economia privata è un partner attivo della Confederazione nella realizzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.
4. **Nel suo impegno per un mondo più pacifico e stabile, la Svizzera fa consapevolmente leva sui suoi punti di forza interni.** La cooperazione allo sviluppo è mirata, crea occupazione sul posto, punta su soluzioni innovative per la riduzione della povertà e attribuisce importanza strategica al tema della migrazione. L'aiuto umanitario ricorre a nuove soluzioni tecnologiche ed è dunque efficiente. La promozione della pace si contraddistingue per una strategia chiara, un sostegno politico e un'offerta di prestazioni convincenti. La Svizzera è in grado di agire tempestivamente quando i suoi buoni uffici sono richiesti. Rafforza l'ordine mondiale fondato sul diritto attraverso iniziative efficaci e si impegna per un maggiore rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani, sia *offline* che *online*.
5. **Nel 2028 le nuove tecnologie sono un ambito tematico della politica estera.** A livello mondiale la Ginevra internazionale è una piazza leader in materia di *governance* della trasformazione digitale. La Svizzera persegue un chiaro profilo tematico e interviene, con la sua «diplomazia tecnologica» (*tech diplomacy*), nei dibattiti internazionali che definiscono gli indirizzi politici. Il settore industriale e quello scientifico sono partner permanenti in questo processo.
6. **La Svizzera ha consolidato la via bilaterale e contribuisce a plasmare l'Europa, in un'ottica di partenariato, anche come non membro dell'UE.** Le questioni istituzionali sono regolate e nella politica interna il discorso sull'Europa è risoluto e strategico. La Svizzera si percepisce come Paese geograficamente e culturalmente europeo, per il quale la tutela dei propri interessi nel mondo parte dall'Europa. Si adopera per trovare soluzioni condivise per la regolamentazione della cooperazione regionale, e nelle politiche settoriali coordinate dall'UE svolge un ruolo efficace grazie ai suoi diritti di partecipazione.

Introduzione - Perché una visione di politica estera per il 2028?

La Svizzera è uno dei Paesi più sicuri e prosperi del mondo. È politicamente stabile e i cittadini e le cittadine hanno fiducia nelle sue istituzioni. Le prospettive per la prossima generazione sono buone. Benessere, apertura, competitività e spinta innovativa fanno della Svizzera una potenza media sotto il profilo politico ed economico, con forti interessi globali.

La storia della Svizzera è una storia di successo. Un successo da non dare per scontato.

In passato, grazie a un'impostazione pragmatica che la porta a concentrarsi sulla soluzione di singole questioni concrete e ad adottare un approccio operativo ponderato e progressivo, la Svizzera ha ottenuto buoni risultati. Ma il mondo sta diventando più duro, frammentato, complesso – e meno prevedibile. La Svizzera non può limitarsi ad amministrare il suo successo. Più di quanto abbia fatto finora, deve agire da una posizione ben definita – soprattutto in politica estera.

Gli Stati devono analizzare regolarmente il contesto politico globale in cui si muovono, andare a fondo del cambiamento e delle sue cause, identificare sfide e opportunità ed eventualmente modificare il corso della loro politica estera – tutto ciò fa parte dei loro compiti fondamentali.

Si sono messe in moto molte dinamiche che hanno un impatto sulla Svizzera.

La digitalizzazione sta cambiando l'economia e le società. Il cambiamento climatico pone dei limiti al modello di crescita perseguito finora dagli Stati industrializzati. Lo spostamento degli assi di potere sta mutando le condizioni quadro della politica globale. Le tensioni geopolitiche aumentano, mentre i conflitti commerciali si acuiscono. Alcuni pilastri dell'ordine mondiale, come il diritto internazionale pubblico e il multilateralismo, vengono messi in discussione. I flussi migratori suscitano inquietudine tra la popolazione. In molti Paesi si stanno rafforzando i movimenti di protesta espressione di una perdita di fiducia nella politica tradizionale. Nel frattempo l'Unione europea sta lottando per la propria identità e anche la Svizzera ne risente.

La Svizzera vuole determinare in modo autonomo e consapevole il proprio posto nell'Europa e nel mondo del futuro. Questo significa che deve misurarsi con i cambiamenti in atto e trovare delle risposte. A tal fine ha bisogno di una visione per definire come tutelare i propri interessi e promuovere i propri valori in un contesto instabile.

Aumenta l'importanza della politica estera per la prosperità e la sicurezza della Svizzera.

Su questo fronte la Costituzione federale offre un solido fondamento su cui affinare ulteriormente la politica estera della Svizzera. La base di partenza è buona: la Svizzera gode di grande autorevolezza come mediatrice onesta e come Paese che adempie ai propri obblighi. I suoi buoni uffici e il suo impegno a favore dello Stato di diritto sono apprezzati tanto quanto il suo lavoro nel campo dello sviluppo e dell'aiuto umanitario. La Ginevra internazionale è una carta vincente della sua politica estera. Anche la rete esterna, il personale competente e i servizi offerti ai suoi cittadini e cittadine all'estero sono solidi.

Tuttavia c'è ancora margine di miglioramento. In un mondo nuovamente dominato dalla politica di potere, la Svizzera deve parlare all'estero con una sola voce, conoscere i suoi interessi e sapere come raggiungere i suoi obiettivi. Deve attrezzarsi per contrastare tentativi di pressione e bramosie. Per farlo al meglio, deve avere soluzioni pronte prima che la pressione si faccia sentire. Finora è spesso accaduto il contrario: prima si negava l'evidenza della pressione, poi si protestava e infine si cedeva. Un'inversione di rotta nel modo in cui si affronta la pressione internazionale presuppone una capacità di analisi lungimirante.

La Svizzera deve inoltre esercitare la propria influenza dove vengono prese le decisioni importanti. Infine deve disporre degli strumenti, dei partenariati e delle reti giuste per contribuire alla definizione, secondo l'indirizzo da lei auspicato, del contesto in cui opera.

La Svizzera deve dunque lavorare parecchio e in un contesto politico interno in cui aumenta il disagio nei confronti delle influenze esterne. Benché tale disagio sia meno marcato che in altri Stati europei,

sarebbe sbagliato sottovalutarlo. Occorre tenere a mente quanto sia stato e continuerà a essere importante per il successo della Svizzera un ordine giuridico internazionale stabile.

L'AVIS28 mette in evidenza i punti di forza con cui la politica estera può contribuire alla prosperità e alla sicurezza future della Svizzera.

Il rapporto offre una chiave di interpretazione per trarre le giuste conclusioni dai cambiamenti in atto nel nostro tempo, traducendole in un quadro di riferimento in cui anche la politica interna trova la sua collocazione. Per garantire il successo della Svizzera è più che mai necessario che l'utilità della politica estera sia riconoscibile e comprensibile per i cittadini e le cittadine.

L'AVIS28 è una visione, non una strategia. Il rapporto è una fonte di ispirazione per riflettere sulla futura politica estera della Svizzera e per tracciarne la rotta. Si intende offrire un contributo al dialogo sulla Svizzera di domani. La prospettiva decennale consente di osservare l'orizzonte con maggiore precisione. Contemporaneamente questo lasso di tempo permette di formulare ipotesi plausibili sull'evoluzione del mondo e della Svizzera. L'AVIS28 copre un **periodo di due legislature** in modo che possano essere elaborati progressivamente aggiustamenti e innovazioni.

Partendo dalla constatazione che il mondo è in via di trasformazione, l'AVIS28 tratteggia le linee fondamentali lungo le quali dovrà essere sviluppata la politica estera svizzera per il 2028. **La visione si traduce in sei punti:**

- 1. Nel 2028, con la sua politica estera, la Svizzera opera in modo strategico e mirato, sulla base dei suoi valori e di interessi chiaramente definiti.**
- 2. La politica estera e la politica interna sono saldamente connesse.**
- 3. I servizi ai cittadini e alle cittadine e la stretta collaborazione con l'economia svizzera sono apprezzati punti di forza della politica estera.**
- 4. Nel suo impegno per un mondo più pacifico e stabile, la Svizzera fa consapevolmente leva sui suoi punti di forza interni.**
- 5. Nel 2028 le nuove tecnologie sono un ambito tematico della politica estera.**
- 6. La Svizzera ha consolidato la via bilaterale e contribuisce a plasmare l'Europa, in un'ottica di partenariato, anche come non membro dell'UE.**

Il rapporto si conclude con una serie di riflessioni sui fondamenti della politica estera per il futuro.

Nel ripensare la politica estera occorre comunque considerare che la cultura politica della Svizzera e le sue peculiarità pongono dei limiti alla capacità strategica del nostro Paese. Ma le stesse peculiarità rappresentano anche un'opportunità – per la Svizzera e per il suo impegno nel mondo. La cultura del coinvolgimento politico (concordanza), la convivenza pacifica nell'ambito della pluralità linguistica, culturale e religiosa, l'organizzazione decentrata dello Stato basata sulla separazione dei poteri e una politica vincolata alla ricerca del benessere dei cittadini sono tutte conquiste storiche e punti di forza della Svizzera, non solo sul fronte interno. Sono della massima importanza anche per la politica estera di domani.

Il mondo da oggi al 2028 - Che cosa ci aspetta?

Niente è più costante del cambiamento.

Prevedere come sarà il mondo nel 2028 è difficile, ma diversi fattori di cambiamento indicano le possibili linee di sviluppo che formano il quadro strategico per il dibattito sulla politica estera della Svizzera nel futuro.



2.1. Fattori politici: la Svizzera in un mondo frammentato e dominato dalla politica di potere

La globalizzazione rimane una tendenza generale. L'integrazione internazionale di molti settori proseguirà, tuttavia non sarà più così intensa come prima dello scoppio della crisi finanziaria nel 2008. È inoltre rilevabile – quasi come controtendenza – anche un ripiegamento nella sfera del nazionale e del locale.

Alla frammentazione della politica mondiale si accompagna una più ampia distribuzione del potere economico. Al di fuori del mondo occidentale, i valori liberali non vengono automaticamente associati alla prosperità. Cresce invece la forza di attrazione di un altro concetto: il capitalismo senza pluralismo politico. Ne emerge un antagonismo tra idee diverse di Stato e di sviluppo, che mette in discussione il mondo così come finora plasmato dagli Stati occidentali.

2.1.1. Geopolitica e nazionalismo

Sarà probabilmente la **competizione tra le grandi potenze** a definire in misura crescente le relazioni internazionali, a livello strategico, economico e tecnologico. Le tensioni geopolitiche sono in aumento e gli interessi vengono fatti valere sempre più spesso con strumenti di potere. Il nazionalismo e il protezionismo stanno riguadagnando terreno.

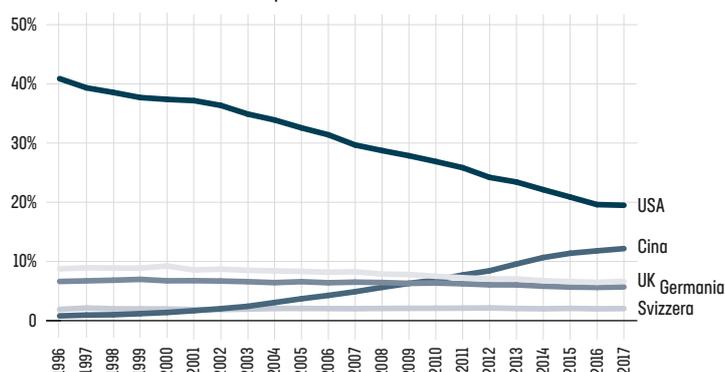
Gli **Stati Uniti d'America** rimangono per il momento la prima potenza mondiale: sebbene oggi rappresentino solo il 4 per cento della popolazione mondiale, sono responsabili di un quarto della creazione di valore globale, del 35 per cento dei risultati dell'innovazione e del 40 per cento della spesa globale per le armi. Tuttavia, la concezione che gli Stati Uniti hanno di sé come potenza normativa nell'assetto globale è in declino. Gli interessi nazionali sono definiti in senso più restrittivo che in passato. Il passaggio dal ruolo di *Leader of the Free World* (leader del mondo libero) ad *America First* è iniziato prima dell'amministrazione Trump ed è probabile che si protragga oltre la sua presidenza.

Oggi la **Cina** è rientrata nel novero delle potenze mondiali. Lo Stato monopartitico cinese ha innescato una intensa dinamica economica e punta a diventare una potenza tecnologica e scientifica. Il capitalismo di Stato si associa a un discorso nazionale tornato ad appoggiarsi con rinnovato vigore su principi marxisti-leninisti. Il graduale adeguamento della Cina al modello di sviluppo occidentale, atteso per anni, non ha avuto luogo.

Sul piano interno, la Cina ha dinnanzi a sé sfide importanti. Sul fronte della politica estera, invece, il Paese è l'unica grande potenza con una visione chiaramente identificabile per il futuro. La Nuova via della seta (*Belt and Road Initiative*) è un progetto globale a lungo termine in materia di infrastrutture e investimenti, concepito per garantire l'approvvigionamento di risorse ed energia per la Cina. Contemporaneamente permetterà di esportare il surplus del settore industriale cinese. L'iniziativa dovrebbe stimolare lo sviluppo delle regioni più povere nella Cina occidentale e consentire a Pechino di rafforzare la propria influenza nell'Asia centrale. E dovrebbe inoltre aprire verso l'Europa vie di trasporto alternative alle rotte marittime controllate dagli Stati Uniti. Secondo molti osservatori, con questa iniziativa Pechino mira anche a riallineare gli assi del com-

La Cina recupera... anche in ambito scientifico

Percentuale di articoli citati su periodici occidentali



Fonte: SCImago; <https://www.scimagojr.com/countryrank.php>

mercio e della politica mondiale, con la Cina come baricentro. Resta da vedere con quale successo la Cina realizzerà quello che può essere definito il progetto del secolo – e con quali conseguenze per gli Stati coinvolti. Le dimensioni del progetto bastano da sole a indicare le nuove ambizioni cinesi.

Anche la **Russia** continuerà a figurare nel novero dei paesi con pretese di grande potenza. Mosca basa la sua politica estera su una narrazione dai connotati nazionalisti, critica verso l'Occidente e diffidente nei confronti dell'ordine liberale.

Il suo potere si basa prevalentemente sulla forza militare. La Russia non figura tra le dieci maggiori economie del mondo: il suo PIL è paragonabile a quello della Corea del Sud, della Spagna o dell'Australia. Le riforme e un riavvicinamento all'Occidente potrebbero attenuare la perdita di potere economico da parte della Russia. Tuttavia, non si profilano all'orizzonte correzioni di rotta in questa direzione, né in politica interna né in politica estera.

Il clima politico globale più aspro dovrebbe spingere l'Europa ad agire con maggiore compattezza. Un'Europa unita potrebbe diventare una potenza mondiale, obiettivo peraltro dichiarato dell'**Unione Europea**. Ma attualmente le forze centrifughe hanno travolto anche il vecchio continente.

L'UE è una potenza economica e gli Stati europei continuano a essere all'avanguardia in termini di qualità di vita. Tuttavia, nel prossimo futuro l'UE dovrà destreggiarsi tra le sue linee di frattura interne. Importanti Stati membri si trovano ad affrontare gravi problemi sul fronte interno. Il processo di integrazione europea nella sua forma attuale è messo in discussione dall'emergere di movimenti di protesta. L'UE riesce solo di rado a sfruttare il suo potenziale di attore sul palcoscenico della politica estera, dato che su molte questioni le divergenze sono troppo marcate. Le rivendicazioni di autonomia strategica e sovranità europea rimangono per il momento di natura piuttosto teorica.

Non è ancora possibile prevedere quale tendenza prevarrà e se si andrà verso più o meno Europa. Il mercato interno con le sue quattro libertà, che costituiscono il nucleo del processo di integrazione europea, dovrebbe invece, o proprio per questo, sopravvivere. Altrettanto si può dire degli sforzi degli Stati membri per coordinare nel quadro dell'UE la sicurezza interna e la competitività globale dell'Europa.

Resta parimenti da vedere se l'**Occidente**, in quanto comunità di valori transatlantica, sarà in grado di mantenere il suo potere di influenza sul piano politico. Nel breve periodo dalla retorica di Washington

non sembrano emergere segnali in questa direzione. Tuttavia, gli Stati Uniti e l'Europa continueranno ad avere bisogno gli uni dell'altra come partner nella compagine politica mondiale. Non si dovrebbe quindi dichiarare prematuramente obsoleto il concetto di Occidente.

2.1.2. L'ordine internazionale sotto pressione

La crescente importanza di valori non occidentali ha portato a un'erosione dell'ordine internazionale liberale. Lo Stato di diritto e con esso la democrazia e i diritti umani sono sotto attacco. Il diritto internazionale è in difficoltà. La libertà di espressione è soggetta a restrizioni in molti luoghi. Ai fatti vengono contrapposti, con spaventosa frequenza, pseudo-fatti. E non solo nei regimi autocratici. Non è ancora possibile stabilire se si tratti solo di una regressione temporanea o di un'effettiva inversione di tendenza dopo decenni di progresso.

L'indebolimento dell'ordine internazionale emerge anche dal fatto che i **trattati sul controllo degli armamenti non sono più efficaci**: domina la tendenza al riarmo. In futuro non è da escludere una corsa agli armamenti tra Cina, Stati Uniti e Russia con effetti collaterali a livello regionale. La stabilità strategica sarà difficile da raggiungere in una condizione di multipolarità. Oggi è già molto diffuso il rischio di un uso improprio del cyberspazio per scontri di potere, scopi militari e spionaggio.

Per via delle crescenti divergenze tra i loro Stati membri, molte organizzazioni multilaterali cercano affannosamente di difendere i propri margini di manovra. La legge del più forte sta guadagnando terreno, soprattutto nelle questioni economiche e di sicurezza. Nel 2018 il giornalista statunitense Robert Kagan ha sintetizzato i cambiamenti in atto nel titolo *The Jungle Grows Back*.

Un simile bilancio è forse esagerato: il multilateralismo non è al capolinea, ma sta cambiando e si sta frammentando. **Varie strutture di governance** entrano in concorrenza reciproca e si sovrappongono parzialmente.

Ad esse si vengono a sommare nuove reti di cooperazione, per esempio tra città. La vertiginosa urbanizzazione globale sta rendendo le città attori importanti in materia di clima, energia o migrazione. Grazie alla digitalizzazione, gli attori non statali acquisiscono potere, uno sviluppo che pone un freno alla nuova vigorosa riaffermazione degli Stati nazionali.

È improbabile che da questa situazione intricata emerga rapidamente un nuovo ordine stabile.

Questi sviluppi rappresentano una sfida per gli Stati di piccole e medie dimensioni, come la Svizzera, che per la loro prosperità e sicurezza dipendono da un sistema disciplinato da regole. **Nei prossimi anni la tutela degli interessi della Svizzera diventerà molto più complessa.**

Una nuova bipartizione – sino-americana – del mondo, così come preconizzata dagli esperti, è possibile ma non più probabile di altri scenari. Anche se nei consessi multilaterali come le Nazioni Unite hanno luogo con maggior frequenza scontri anche duri sui focolai di conflitto regionali, su molte questioni si continuano a ottenere buoni risultati. Con l'Agenda 2030, l'accordo sul clima e il patto sulla migrazione, l'ONU è riuscita a mettere a punto approcci validi per affrontare le sfide globali. Un multilateralismo riformato può senza dubbio avere un futuro e la Svizzera può contribuire a forgiarlo.

2.1.3. Agenda 2030: progressi in materia di sviluppo e sfide globali

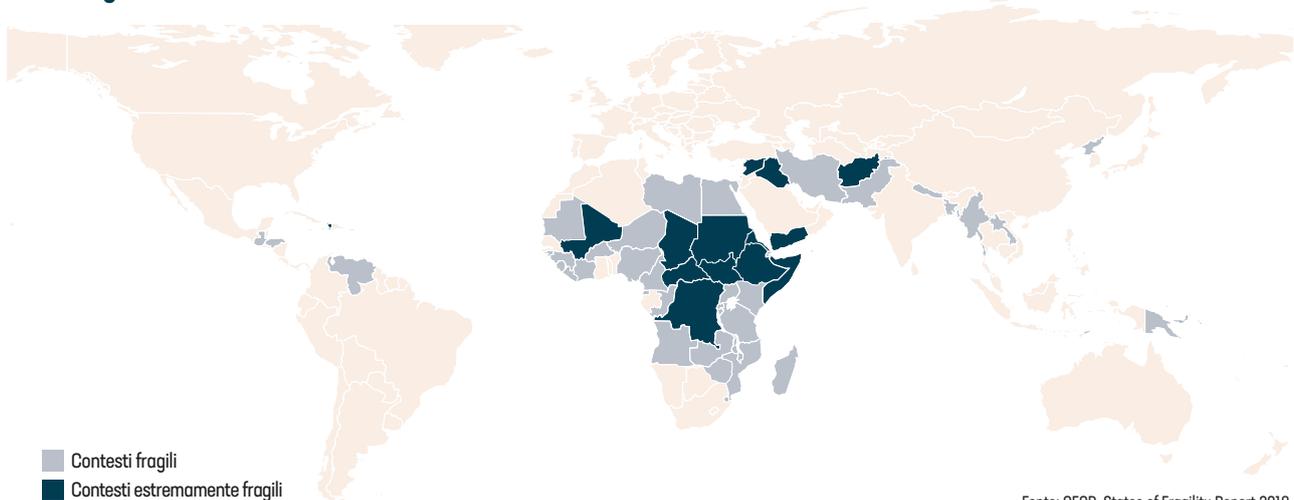
L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile offre il quadro globale per uno sviluppo economicamente, socialmente ed ecologicamente sostenibile. Adottata nel 2015, impegna tutti gli Stati a perseguire obiettivi comuni, scardinando così la vecchia «logica Nord-Sud», e allo stesso tempo rappresenta la base per una moderna cooperazione allo sviluppo. L'Agenda è diventata anche un punto di riferimento per la Ginevra internazionale, dal momento che numerose organizzazioni che vi hanno la propria sede sono impegnate nella sua attuazione.

Nel mondo si registrano importanti successi **nel campo dello sviluppo**. Per esempio, la mortalità infantile nei primi cinque anni di vita è passata dal 36 per cento all'inizio del XX secolo al 4 per cento nel 2015. Nello stesso periodo la percentuale degli adulti in grado di leggere e scrivere è aumentata dal 21 per cento all'85 per cento. Tra il 1990 e il 2015 per più di 2,5 miliardi di persone è migliorato l'accesso all'acqua potabile. Un indicatore particolarmente importante del progresso è il reddito pro capite: la percentuale delle persone che vivono in condizioni di estrema povertà è passata dal 41 per cento del 1981 al 10 per cento del 2015.

Ma nonostante questi progressi permangono enormi sfide a livello globale, tra cui si annoverano i molti conflitti e crisi caratterizzati da livelli di violenza talora molto alti. I conflitti di oggi durano in media più a lungo che 20 anni fa. La moltitudine di cause scatenanti e di attori in conflitto complica la ricerca di soluzioni durevoli. Pur trattandosi ancora prevalentemente di conflitti intrastatali, questi scontri si trasformano sempre più spesso in guerre per procura tra grandi potenze mondiali e regionali. Anche se lo scoppio di guerre tra grandi potenze resta improbabile, aumenta il pericolo di escalation impreviste causate da provocazioni militari.

Gli **Stati fragili** continuano a rappresentare una sfida. Secondo stime dell'OCSE, oggi il 24 per cento della popolazione mondiale vive in Stati di questo tipo ed entro il 2030 la cifra potrebbe salire addirittura al 28 per cento, per un totale di 2,3 miliardi di persone. In queste situazioni la lotta contro la povertà è meno efficace che altrove: nel 2030 più dell'80 per cento delle persone che vivono in condizioni di povertà estrema potrebbe trovarsi in Stati considerati fragili.

Stati fragili - Focus sull'Africa



Fonte: OECD, States of Fragility Report 2018

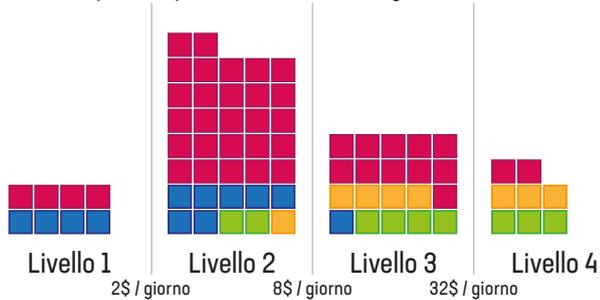
Popolazione mondiale per regione e reddito

2017

Dimensione demografica per regione



Numero di persone per livello di reddito e regione



Ogni quadrato rappresenta 100 mio. di persone

2040



Fonte: secondo Hans Rosling, Factfulness, 2018

Le **tendenze demografiche** saranno un elemento importante per lo sviluppo futuro. Molti Stati fragili sono caratterizzati da una forte crescita demografica. Secondo le previsioni dell'ONU, tra il 2017 e il 2050 la popolazione mondiale aumenterà di 2,2 miliardi di persone. Più della metà di questo incremento riguarda l'Africa, la cui quota sul totale globale passerà dal 17 al 26 per cento. L'Europa è l'unico continente in cui la popolazione diminuirà: la sua quota sul totale mondiale scenderà dal 10 a meno dell'8 per cento entro il 2050. Oggi la quota dell'Asia sul totale della popolazione della Terra supera già il 60 per cento e continuerà ad aumentare.

Le difficoltà imposte dall'evoluzione demografica sono diametralmente opposte. L'Africa ha una popolazione molto giovane (attualmente il 40 % della popolazione ha meno di 15 anni), per la quale è necessario prima di tutto creare posti di lavoro. Si stima che, entro il 2050, 800 milioni di persone entreranno nel mercato del lavoro. L'imprenditorialità dinamica sarà una delle chiavi del futuro dell'Africa. L'Europa dovrà invece confrontarsi con i problemi legati all'invecchiamento generale della popolazione: i crescenti costi dello Stato sociale, combinati con i ritardi sul fronte delle riforme in molti Paesi, sono alla base di condizioni quadro difficili.

La **migrazione** continuerà a essere un tema centrale della politica. Sono da mettere in conto un più intenso esodo rurale così come una crescente pressione sull'«asse Sud-Nord». Anche se i flussi migratori aumentano soltanto in misura lieve rispetto alla popolazione mondiale, negli ultimi anni tali flussi si sono diretti sempre di più verso l'Europa, gli Stati Uniti e gli Stati del Golfo. Nel 2017 il 30 per cento dei 258 milioni di migranti nel mondo viveva in Europa. La metà di loro è migrata all'interno del nostro continente. In termini di politica migratoria, è probabile che l'attenzione continui a concentrarsi sulla **prevenzione della migrazione irregolare** dall'Africa. La pressione dei flussi di migranti sull'Europa si manterrà.

L'instabilità dei Paesi che confinano con l'Europa a sud non ha sul continente solo un effetto in termini di pressione migratoria ma anche in termini di minaccia persistente dovuta al **terrorismo di stampo jihadista**. È ipotizzabile che in futuro il terrorismo diventi più «intelligente» e pericoloso, soprattutto a causa dei progressi tecnologici. A seconda della situazione politica ed economica, è possibile che aumenti anche la **violenza estremista di sinistra o di destra**.



2.2. Fattori ecologici: la sostenibilità come base della prosperità e della sicurezza

Le condizioni ambientali, insieme al cambiamento climatico, rappresentano un'importante sfida globale che nei prossimi anni catalizzerà l'attenzione della società e della politica. L'enorme crescita dell'economia e della società sin dalla metà del XX secolo grava sempre di più sull'ambiente. Le risorse naturali sono sfruttate in modo eccessivo e il consumo di combustibili fossili non è sostenibile. Le conseguenze dei cambiamenti ecologici minacciano di compromettere un ulteriore sviluppo.

Il *Global Risk Report* del WEF colloca da anni i rischi ambientali ai primi posti tra le sfide globali. E infatti la politica ha adottato varie misure per ridurre l'impronta ecologica, tanto che in alcuni settori è persino osservabile un'inversione di tendenza: per esempio sembra che il divieto delle sostanze chimiche responsabili dell'assottigliamento dello strato di ozono, abbia innescato un processo rigenerativo che ne sta consentendo la stabilizzazione. Complessivamente, tuttavia, il saldo dello sviluppo è negativo per l'ambiente. Per raggiungere gli obiettivi economici e sociali dell'Agenda 2030 è necessario fare progressi più incisivi nella sua dimensione ecologica.

2.2.1. Ambiente: l'inquinamento del pianeta va ridotto

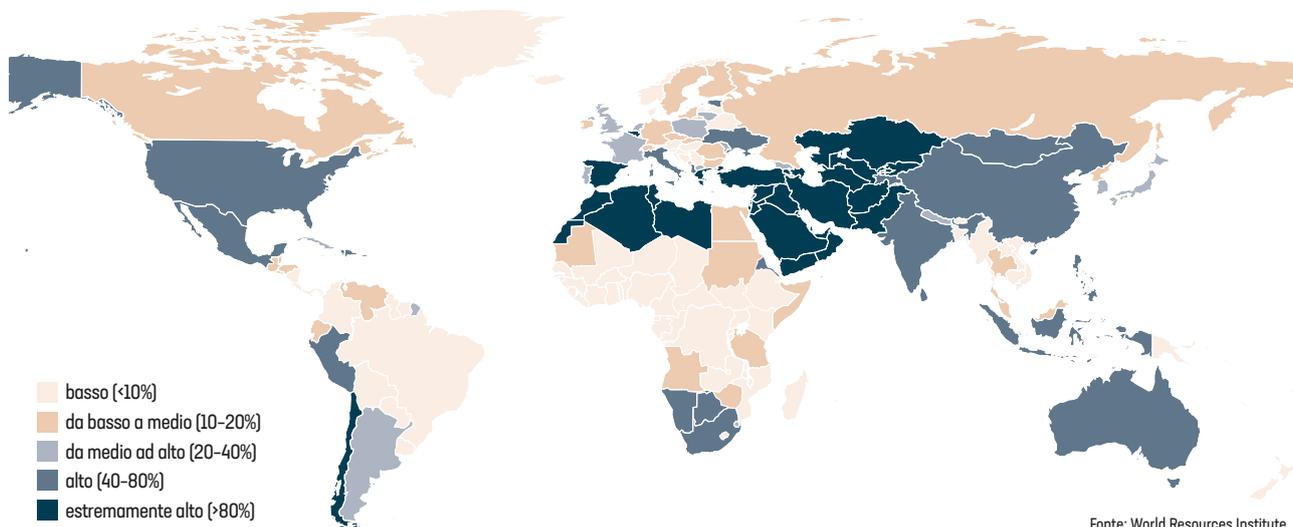
I limiti della capacità di resistenza del pianeta non sono stati tutti indagati con la stessa efficacia dal punto di vista scientifico. È indubbio che in molti settori ambientali sono stati – o saranno

presto – raggiunti valori critici. Secondo i rapporti ambientali dell'ONU, per esempio, l'**inquinamento atmosferico** aumenta a livello mondiale, nonostante i progressi fatti nei Paesi industrializzati. Ogni anno fino a 7 milioni di persone muoiono prematuramente, vittime di questo andamento. Anche la **qualità del suolo si deteriora** e il problema riguarda quasi un terzo della massa terrestre mondiale.

La **biodiversità diminuisce** in modo marcato, provocando una perdita che riduce l'affidabilità degli ecosistemi nello svolgere funzioni vitali. Nell'Europa occidentale e centrale, l'originaria varietà delle specie si è contratta di oltre il 60 per cento. In tutto il mondo, le popolazioni di vertebrati sono diminuite del 60 per cento dal 1970. A seconda dell'habitat in cui vivono, tra il 25 e il 42 per cento delle specie di invertebrati è oggi a rischio di estinzione.

L'**acidificazione degli oceani** e l'accumulo di rifiuti di plastica nei mari sono altre importanti sfide ecologiche. Infine **si deteriora la qualità delle acque dolci**. Oltre alla contaminazione da germi, prodotti chimici, pesticidi e metalli pesanti, la diffusione di resistenze agli antibiotici attraverso i corsi d'acqua pone un problema serio, poiché tali resistenze diventano una minaccia globale per la salute e la sicurezza alimentare. L'aumento del consumo di acqua genera penuria idrica: secondo l'ONU, entro il 2040 più di 30 Stati – quasi la metà dei quali in Medio Oriente – si troveranno esposti a uno «stress idrico estremo», che ha origine quando dalle risorse idriche disponibili viene prelevato oltre l'80 per cento dell'acqua.

Stress idrico: previsione per il 2040



2.2.2. Il cambiamento climatico, una tendenza globale

Il cambiamento climatico è il fattore ecologico più importante. Dal 1960 la quantità di anidride carbonica emessa annualmente è quadruplicata, come conseguenza aumenta il livello del mare e cambiano le condizioni climatiche. I fenomeni meteorologici estremi diventano sempre più acuti e frequenti.

Il cambiamento climatico è una **tendenza globale che coinvolge tutti i Paesi**, rafforzando l'andamento già negativo sul fronte ambientale e producendo un impatto sulla società e sull'economia. Particolarmente colpiti sono i Paesi in via di sviluppo, che non dispongono di risorse sufficienti per adattarsi ai cambiamenti del clima. In ampie aree dell'Africa subsahariana, il cambiamento climatico costituisce una minaccia diretta per i raccolti, l'approvvigionamento alimentare e i redditi. Entro il 2030 questa tendenza potrebbe ridurre 100 milioni di persone in tutto il mondo in una condizione di estrema povertà. Secondo la Banca Mondiale, entro il 2050 i cambiamenti del clima potrebbero costringere più di 140 milioni di persone alla fuga. Esposte a questa minaccia sono soprattutto le aree costiere densamente popolate, come il delta del Nilo o il Bangladesh, e vari Stati insulari del Pacifico. I territori a sud del Sahara potrebbero diventare inabitabili a causa del caldo.

Anche la **Svizzera risente del cambiamento climatico**. Essendo un Paese senza sbocco sul mare non può beneficiare dell'effetto termoregolatore degli oceani. Oggi l'aumento della temperatura è già superiore di 2°C rispetto ai livelli dell'era preindustriale, dunque il tasso di riscaldamento è doppio rispetto alla media globale. Da un lato la Svizzera è colpita direttamente: sia per la maggiore frequenza di giornate di calore, che hanno ripercussioni negative sul piano sanitario, sia per il progressivo scioglimento dei ghiacciai; dall'altro lato anche la Svizzera risente dei cambiamenti in atto su larga scala, come la migrazione o le strozzature nell'approvvigionamento di beni importanti.

L'entità dei rischi futuri dipende in larga misura dalla capacità **di contenere il riscaldamento terrestre, che sarà un compito cruciale a livello globale**. L'obiettivo sancito dall'Accordo di Parigi è limitare, entro la fine del secolo, «ben al di sotto dei 2 gradi Celsius» il riscaldamento globale rispetto al periodo preindustriale. Secondo l'ONU, per raggiungere questo obiettivo le attuali misure di protezione del clima dovrebbero essere triplicate.

In sostanza, l'obiettivo è sostenere una crescita economica povera di emissioni. La sostenibilità diventerà il fondamento della prosperità e della sicurezza. Una leva importante potrebbe essere costituita da incentivi sistematici a sostegno di innovazioni sostenibili e scalabili. Oltre agli stimoli politici, saranno anche le nuove tecnologie a svolgere un ruolo cruciale al fine di ridurre significativamente l'impatto ambientale dei consumi e della produzione. La loro importanza è tanto più grande se si considera che, finora, le tradizionali ricette della politica ambientale per gestire le sfide climatiche si sono rivelate inefficaci.



2.3. Fattori tecnologici: la trasformazione digitale accelera

Nei prossimi anni le nuove tecnologie saranno indubbiamente tra i **principali fattori del cambiamento**, con ripercussioni sulla politica internazionale, sull'ambiente, sull'economia e sulla società. Nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione c'è da attendersi un balzo quantico: oggi circa 11 miliardi di apparecchi, sensori e persone sono interconnessi; entro il 2030 il loro numero potrebbe raggiungere i 200 miliardi.

2.3.1. Una nuova fase della digitalizzazione

Basandosi sull'Internet delle cose, sui big data e sulle tecnologie cloud, l'intelligenza artificiale (IA) annuncia una nuova fase della trasformazione digitale. L'IA consente alle macchine di imparare dall'esperienza, di rispondere a nuovi input e di far fronte a compiti che richiedono capacità di ragionamento simili a quelle umane. I sistemi di IA sono talvolta superiori agli esseri umani nel campo dell'intelligenza cognitiva, e stanno recuperando terreno per quanto riguarda quella sensorimotoria e sociale; a livello di intelligenza emotiva, invece, l'essere umano manterrà probabilmente il proprio vantaggio.

La digitalizzazione 2.0 diventerà un importante motore dell'innovazione, della creazione di valore e della crescita. Cambierà il nostro modo di vivere, lavorare e invecchiare. Ma cela anche enormi rischi, per esempio nell'ambito militare e in quello della sorveglianza. L'IA solleva – anche per la Svizzera – molti temi scottanti a livello di politica estera.

I dati, la materia prima del XXI secolo, cambiano le fondamenta del potere. Chi dispone di big data e tecnologie di IA guadagna un vantaggio strategico. Non mancano i segnali di una competizione per ottenere il predominio tecnologico nel campo dell'IA, in particolare tra gli Stati Uniti e la Cina. Pechino investe ingenti capitali nelle nuove tecnologie: l'IA catapulterà l'economia cinese nel futuro, ma sottoporrà anche la sicurezza pubblica, e quindi i cittadini e le cittadine, a sorveglianza e controllo «intelligenti». Il nazionalismo tecnologico potrebbe diventare una tendenza dominante e a farne le spese sarebbe l'utilizzo libero ed equo delle nuove conquiste tecnologiche. La libertà di Internet è sempre più a rischio.

2.3.2. La quarta rivoluzione industriale

Proprio come nell'ambito delle tecnologie della comunicazione, anche in quello della **biotecnologia e dell'ingegneria genetica** si prospettano grandi innovazioni. Nel settore sanitario nuove procedure diagnostiche e terapeutiche offrono enormi possibilità, ma sollevano anche importanti questioni etiche. Parimenti succede con la coltivazione di specie vegetali geneticamente modificate o sottoposte a un processo di editing del genoma. Le nanotecnologie e la bionica, poi, cambieranno la produzione industriale.

Siamo agli albori di una quarta rivoluzione industriale caratterizzata da una **convergenza di tecnologie digitali, biologiche e fisiche**, convergenza che moltiplica il potenziale di cambiamento intrinseco in ciascuno di questi settori tecnologici. Sul piano economico, il mondo fisico perderà importanza rispetto al mondo digitale interconnesso. Alcuni esperti prevedono che la quarta rivoluzione industriale supererà nettamente quelle precedenti quanto a velocità, portata e ripercussioni sui sistemi economici, sociali e politici.

La quarta rivoluzione industriale presenta un notevole potenziale anche per la gestione delle sfide in campo ecologico. Le nuove tecnologie contribuiranno a ridurre l'impronta ecologica dell'uomo e a rendere sostenibile l'interazione tra esseri umani, economia e ambiente.

I rapidi sviluppi nella robotica, nell'apprendimento automatico e nell'automazione influiranno sul mercato del lavoro a livello globale. La produzione è oggetto di una completa informatizzazione e le nuove tecniche e i nuovi processi di fabbrica promettono significativi incrementi di produttività. Molti posti di lavoro, anche quelli altamente qualificati, potrebbero essere rimpiazzati da macchine, con un conseguente aumento delle disparità sociali.

Al contempo, però, le nuove tecnologie portano sempre con sé **innovazioni e nuovi compiti** nell'interazione tra uomo e macchina. Così Paesi come la Corea del Sud o il Giappone, che presentano un'elevata percentuale di robotizzazione nella catena di creazione di valore, vantano tassi di disoccupazione sorprendentemente bassi.

L'intensità dell'effetto dirompente della quarta rivoluzione industriale sui mercati del lavoro e sulla società dipenderà dall'entità del divario tra automazione e comparsa di nuovi ambiti professionali. La transizione richiede condizioni quadro adeguate, per esempio a livello di formazione. L'evoluzione tecnologica deve andare a vantaggio di quante più persone possibile.



2.4. Fattori economici: sotto il segno della geopolitica e della digitalizzazione

L'evoluzione tecnologica si ripercuote anche sullo sviluppo economico globale – la quarta rivoluzione industriale **altera i flussi commerciali**. La causa è da ricercare nel cambiamento dell'industria globale: il modello del futuro non sarà rappresentato dai grandi gruppi con vasti impianti produttivi dislocati in vari Paesi. L'IA e i minori costi di produzione sostengono l'abbandono della produzione di massa a favore di quelle più piccole e locali: le aziende possono tornare a produrre in prossimità dei clienti e all'interno dei propri mercati di sbocco. Da un lato, questa tendenza è un ulteriore incentivo per le imprese internazionali a integrarsi maggiormente nell'economia locale, a vantaggio di una crescita più inclusiva nelle regioni periferiche; dall'altro alcune parti della produzione non vengono più effettuate nei Paesi a basso reddito ma tornano a essere realizzate negli Stati dell'OCSE.

2.4.1. Glocalizzazione

Le aziende di Paesi con un piccolo mercato interno, come la Svizzera, sono particolarmente sotto pressione, ma hanno davanti a sé anche nuove prospettive. Un esempio: l'industria mondiale del tessile cambierà radicalmente con l'avvento dei tessuti smart ed elettronici. La combinazione di costi di produzione più bassi, conoscenze nel settore tessile e competenze in ambito elettronico potrebbe dare un nuovo slancio al comparto tessile svizzero. Oggi nel settore industriale quasi il 60 per cento dei beni esportati è costituito da prodotti non finiti che passano attraverso catene di creazione di valore globali; in futuro questo tasso sarà inferiore. **I processi di produzione saranno sempre più strutturati secondo un'ottica globale.**

L'evoluzione tecnologica metterà a dura prova i Paesi in via di sviluppo. L'industrializzazione in quanto importante fattore di sviluppo rischia di venire meno. I posti di lavoro per la manodopera poco qualificata (*low skilled*) nel settore industriale andranno probabilmente persi. Il credo dell'Agenda 2030 – non lasciare indietro nessuno – assume, sulla scorta dell'evoluzione tecnologica, un nuovo significato.

Aumenta la pressione su questi Paesi, che devono migliorare le condizioni quadro economiche per continuare ad attrarre investimenti. Va detto che i Paesi in via di sviluppo riescono talvolta ad adattarsi meglio rispetto a quelli industrializzati poiché hanno meno strutture obsolete che ostacolano il cambiamento. Oggi, inoltre, gli ultimi ritrovati tecnologici sono disponibili quasi ovunque nello stesso momento, basti pensare allo smartphone. Se imboccano la strada giusta, i Paesi in via di sviluppo possono quindi creare nuove prospettive di crescita.

Quanto ai Paesi industrializzati e a quelli emergenti, è presumibile che tendenzialmente **gli Stati ad alto reddito siano preparati meglio di quelli emergenti ad affrontare la quarta rivoluzione industriale**. L'allontanamento strutturale degli assi di potere dall'Occidente potrebbe rallentare. Tuttavia le prospettive di crescita dei singoli Stati non sono ancora note.

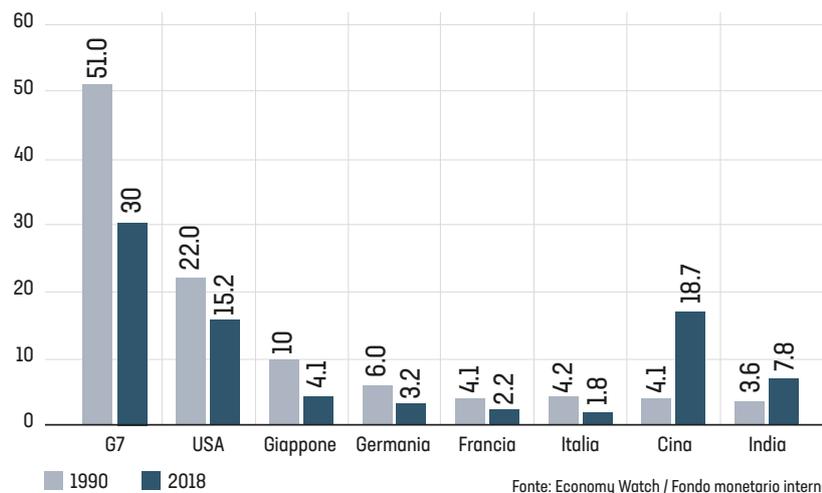
2.4.2. Un ordine commerciale frammentato

La polarizzazione dello scacchiere politico mondiale si riflette in una frammentazione dell'ordine commerciale internazionale: l'Organizzazione mondiale del commercio si batte per mantenere la propria importanza e ha bisogno di riforme per tornare a far aumentare la propria accettazione. Nell'ambito della regolamentazione prevale tuttavia la tendenza a concludere accordi plurilaterali anziché accordi multilaterali globali. Per quanto riguarda l'abolizione dei dazi e il libero scambio, la scena è dominata dagli accordi bilaterali e regionali.

L'attuale escalation di misure e contromisure protezionistiche tra le potenze commerciali indebolisce l'ordine commerciale internazionale. Finché tali tensioni domineranno la politica mondiale, gli obiettivi e le ambizioni di natura politica influenzeranno il commercio globale ed emergeranno probabilmente nuove **tensioni geoeconomiche**.

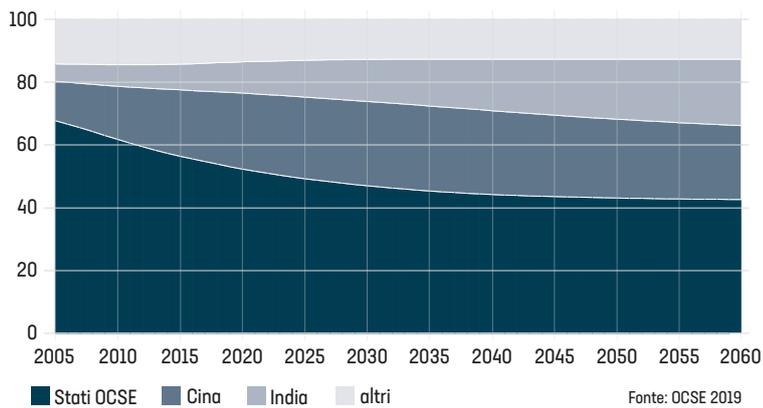
Spostamento del potere economico: 1990-2018

Quota del PIL globale (PPA), in percentuale



Spostamento del potere economico: previsioni fino al 2060

Quota del PIL globale (PPA), in percentuale



OCSE: Paesi UE e G7, Australia, Cile, Corea del Sud, Islanda, Israele, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera, Turchia



2.5. Fattori sociali: identità e diritto di partecipare

La tendenza alla frammentazione incide anche a livello sociale. Nelle società occidentali i valori fondamentali del modello democratico sono sempre più oggetto di disputa. Il discorso pubblico è permeato dal malessere nei confronti delle istituzioni e delle autorità politiche. I movimenti di protesta sono alla base della trasformazione del panorama partitico. Le polarizzazioni nella politica interna ostacolano l'efficacia nell'esercizio del governo.

2.5.1. Difesa nei confronti della globalizzazione

Le cause spaziano dal mancato superamento degli strascichi della crisi finanziaria e del debito del 2008 alla crisi dei profughi del 2015. La trasformazione dei valori è però anche un riflesso di difesa nei confronti della globalizzazione, che da un lato ha ridotto la disuguaglianza tra gli Stati e aperto nuove prospettive a molte persone, ma dall'altro ha acuito ulteriormente il divario tra ricchi e poveri in vari Paesi. La perdita di posti di lavoro a seguito della quarta rivoluzione industriale potrebbe rafforzare la protesta sociale. Inoltre, l'aumento del benessere si accompagna al timore di perdere lo status raggiunto. Per questo lo scetticismo nei confronti della globalizzazione si manifesta anche nelle società che, rispetto alle generazioni precedenti, hanno più beneficiato della globalizzazione.

Nella politica, la **ricerca di un'identità e la volontà di definirsi** hanno un'importanza sempre maggiore. Molti cittadini e cittadine hanno la sensazione che il controllo democratico si riduca. Nei Paesi in cui nel quadro della globalizzazione sono stati introdotti standard e regole internazionali, emerge il desiderio di recuperare la sovranità data per persa. Sulla scia di questa dinamica i partiti tradizionali, soprattutto in Europa, sono sempre più in difficoltà: devono far fronte a un calo di attrattività, mentre i movimenti politici guadagnano terreno.

La percezione di un malessere politico viene alimentata da attori statali e non statali che promuovono la disinformazione. Nell'era della digitalizzazione le società aperte sono diventate più vulnerabili. Un compito importante consisterà nel rafforzare la capacità di resistenza della società dinnanzi alle campagne di diffusione di *fake news*. La formazione diventerà fondamentale per acquisire la capacità di discernere le notizie. Si tratta di una sfida tanto più notevole in quanto le tecnologie per l'elaborazione di immagini e video basate sull'IA (i cosiddetti *deepfake*) renderanno più difficile distinguere le informazioni vere da quelle falsificate.

I social media favoriscono la frammentazione di valori e orientamenti politici. Se da un lato questi strumenti rappresentano una fonte ulteriore di informazione e dibattito in un mondo individualistico, dall'altro portano alla nascita di **comunità parallele con visioni divergenti** che consumano informazioni sempre più personalizzate e non lasciano spazio a opinioni differenti. Una dinamica che può intaccare la coesione sociale.

2.5.2. Movimenti transnazionali

La digitalizzazione favorisce la nascita di nuovi movimenti e identità transnazionali. Nelle comunità virtuali le persone possono organizzarsi trascendendo i confini geografici e politici. Un esempio di questa dinamica transnazionale è l'impegno per arginare il cambiamento climatico portato avanti dai giovani, che chiedono di far sentire la loro voce e di ricevere risposte, ma non sono di per sé scettici nei confronti della globalizzazione. Altri esempi sono il movimento «#MeToo», ma anche il terrorismo di matrice jihadista (ISIS, Al-Qaida) e la criminalità organizzata.

In Svizzera la coesione sociale è ancora molto forte, ma anche nel nostro Paese si osserva un crescente malessere nei confronti dei processi normativi internazionali: la politica estera deve reagire a questo disagio.

Una visione per la politica estera nel 2028

Il secondo capitolo ha delineato i cambiamenti in atto nel mondo e ne ha messo in luce l'impatto sulla Svizzera. Una visione per la politica estera traduce queste trasformazioni in indirizzi che siano utili per la definizione di strategie.

L'AVIS28 individua in particolare sei sviluppi, per ciascuno dei quali descrive la situazione ottimale cui si aspira per il 2028. Successivamente vengono illustrate alcune proposte che possono essere combinate tra loro in vario modo per definire la politica estera.



3.1. Una politica estera basata su interessi chiaramente definiti, con i valori svizzeri in primo piano

Per portare avanti la sua storia di successo, in futuro la Svizzera dovrà definire i propri interessi in modo più chiaro e perseguirli con determinazione. Per il nostro Paese, politica di difesa degli interessi non significa politica di potere o unilateralismo. La Svizzera non può derogare ai propri valori fondamentali. Al contrario: gli interessi e i valori svizzeri sono indissolubilmente legati tra di loro, come due facce della stessa medaglia.

I punti di forza interni della Svizzera devono continuare a essere i principi guida della sua politica estera. Un elemento fondamentale di quest'ultima è l'impegno per la democrazia e lo Stato di diritto, per il dialogo e la cultura del compromesso, per l'integrazione delle minoranze e la separazione dei poteri, per i diritti umani e la parità di genere come pure per i principi umanitari. Se fosse priva di valori, la politica estera della Svizzera perderebbe di efficacia e credibilità. La tradizione umanitaria è un elemento distintivo del nostro Paese, riconosciuto a livello internazionale. La solidarietà fa parte della nostra concezione dello Stato.

Da sempre però la politica estera consiste innanzitutto nella tutela degli interessi. In futuro, gli sviluppi geopolitici e commerciali descritti precedentemente spingeranno ancora di più la Svizzera in questa direzione, poiché la sua prosperità è oggetto di mire particolari e – in quanto attore autonomo – il Paese sarà sempre più spesso esposto a pressioni internazionali. Inoltre, nella compagine multipolare si troverà, ancor più che in passato, a dover prendere posizione su questioni controverse.

La Svizzera dovrà perciò esaminare con maggiore attenzione i propri interessi: solo conoscendoli

bene, infatti, sarà in grado di tutelarli efficacemente. Con questo obiettivo in mente può muoversi sullo scacchiere internazionale: la politica di tutela degli interessi implica **l'esercizio della propria influenza e una partecipazione attiva**.



La visione

Nel 2028, con la sua politica estera, la Svizzera opera in modo strategico e mirato, sulla base dei suoi valori e di interessi chiaramente definiti.

Definisce priorità tematiche e regionali. Verso l'esterno la Svizzera si presenta e agisce in modo coerente – anche nei confronti delle grandi potenze.

Sfrutta il potenziale della sua indipendenza, persegue i propri interessi e al contempo unisce le forze con Stati affini.

Questa prima visione si fonda su quattro capisaldi:



3.1.1. Intesa comune sugli interessi

Secondo l'articolo 2 della **Costituzione federale**, che definisce lo scopo della Confederazione, gli interessi essenziali sul fronte della politica estera sono la **sicurezza della Svizzera, la sua prosperità e la sua indipendenza**. A questi si aggiungono la salvaguardia duratura delle basi naturali della vita e la promozione di un ordine internazionale giusto e pacifico quali fondamenti della sicurezza, della prosperità e dell'indipendenza.

L'articolo 54 della Costituzione cita inoltre importanti ambiti settoriali della politica estera. In particolare sancisce che «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». Nel suo messaggio sulla Costituzione, il Consiglio federale ha affermato che questo elenco non è esaustivo e ha spiegato che l'articolo 101, secondo cui la Confederazione «salvaguarda gli interessi dell'economia svizzera

all'estero», concretizza una norma relativa alla politica estera, ovvero che la **politica estera è anche politica economica esterna**.

La Costituzione determina quindi i valori fondamentali della politica estera, pur lasciando un ampio margine di manovra per quanto riguarda la sua definizione concreta. La politica estera può essere sviluppata in base alle esigenze internazionali e alle priorità a livello di politica interna. Un ampio dibattito può chiarire come si presentano gli interessi della Svizzera in questo contesto: l'obiettivo è concretizzare la sicurezza, la prosperità e l'indipendenza come interessi fondamentali della Svizzera, tenendo conto dei settori trasversali dell'**ordine internazionale** e della **sostenibilità**.

La sicurezza diventa sempre più importante

Nell'ambito della politica estera la sicurezza assume maggiore centralità. È nell'interesse della Svizzera che gli Stati – in particolare le grandi potenze – **risolvano pacificamente i conflitti**. La pace è sinonimo di più sicurezza e benessere.

Altrettanto fondamentale è la realizzazione di un ordine internazionale che anteponga il diritto al potere. **Difendere e sviluppare ulteriormente le conquiste di questo ordine** rientra nell'interesse della Svizzera; tra le principali conquiste si annoverano il mantenimento di solide organizzazioni di sicurezza, come l'ONU e l'OSCE, il rispetto dello Stato di diritto e del diritto internazionale pubblico, la promozione della democrazia e un controllo efficace degli armamenti.

Le **nuove tecnologie** dovranno essere a disposizione di tutti gli Stati, sulla base di norme comuni, per usi pacifici. Anche l'apertura, la libertà e la stabilità del **cyberspazio** sono importanti per la Svizzera. La democrazia e lo Stato di diritto devono essere protetti da attività di **spionaggio** ed essere in grado di resistere alla **disinformazione** e alle influenze esterne. Infine, attraverso la **protezione consolare** la Svizzera contribuisce a tutelare la sicurezza dei cittadini e delle cittadine all'estero.

Dal punto di vista geografico la **stabilità del contesto europeo** è determinante per la sicurezza della Svizzera. Negli ultimi decenni il nostro Paese ha beneficiato dell'effetto stabilizzante della NATO e dell'integrazione europea. Ora però gli sconvolgimenti sociali e politici in molti Stati mostrano che questa stabilità non può più essere data per scontata.

I Paesi ai confini meridionali e orientali dell'Europa hanno la priorità: **l'Africa, il Medio Oriente, i Balcani occidentali e i Paesi dell'Europa dell'Est** situati tra la Russia e l'UE sono le regioni prioritarie per i contributi di stabilizzazione svizzeri. L'obiettivo è creare prospettive di sviluppo sul posto, ridurre la pressione migratoria verso l'Europa e arginare la minaccia rappresentata dal terrorismo e dalla criminalità organizzata. È inoltre necessario rafforzare un ordine paneuropeo inclusivo in materia di sicurezza. La Svizzera può dare il proprio contributo promuovendo un clima di fiducia tra la Russia e l'Occidente, difendendo i principi dell'OSCE e impegnandosi a favore di maggiori prospettive e stabilità per i Paesi ubicati tra la Russia e l'UE.

Focolai per la politica di sicurezza nell'area al confine tra Stati UE/NATO e Russia



Benessere – più impegno a favore degli interessi economici

La promozione dell'economia attraverso la politica estera è importante per il benessere della Svizzera. La politica estera contribuisce così a preservare la coesione interna e i sistemi di sicurezza sociale del Paese. In futuro sarà più complesso garantire alle **imprese svizzere l'accesso al mercato** e mantenere regole eque in materia di concorrenza. Le aziende devono poter svolgere attività commerciali e investire senza discriminazioni. Non si tratta solo di accesso al mercato, ma anche di certezza del diritto nel quadro degli investimenti a lungo termine e di protezione della proprietà intellettuale.

Un ordine internazionale fondato sulle regole è decisivo per la prosperità della Svizzera. È dunque prioritario che l'Organizzazione mondiale del commercio sia efficace e che ci siano altre liberalizzazioni commerciali multilaterali. Finché non saranno possibili progressi su questo fronte, l'attenzione si concentrerà sugli accordi plurilaterali e bilaterali di libero scambio. Per la Svizzera in quanto Paese esportatore la politica di libero scambio è cruciale: l'accesso ai mercati è necessario per la competitività e la piena occupazione. I mercati chiave sono l'UE, gli Stati Uniti e la Cina come pure – nel caso in cui si realizzi la Brexit – il Regno Unito. Tuttavia, per la Svizzera e per la sua prosperità resta fondamentale ampliare la **politica commerciale estera orientata al mercato globale**. Tra i principali mercati in crescita per la Svizzera figurano l'Australia, il Brasile, l'India, l'Indonesia, il Giappone, il Messico, la Corea del Sud e la Turchia.

La quarta rivoluzione industriale richiederà adeguamenti di ampia portata all'economia, allo Stato e ai cittadini e alle cittadine. La politica estera deve dare il proprio contributo sotto forma di nuovi modelli di *governance* in grado di puntellare questa trasformazione con una regolamentazione adeguata.

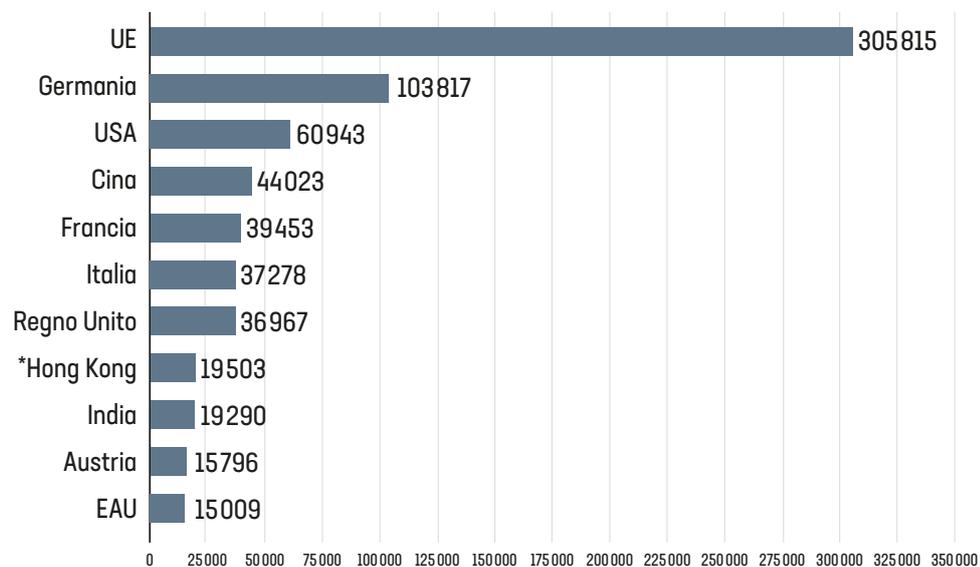
La prosperità della Svizzera dipende in larga misura da quella di altri Paesi: anche per questo è nel suo interesse **incentivare lo sviluppo di altri Stati**. Un valido quadro di riferimento per questo impegno è offerto dall'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. Perseguire un modello di crescita economica globale nettamente più povera di emissioni sarà un compito importante anche per la politica estera svizzera.

Indipendenza: libertà d'azione e nuove opportunità offerte dalla neutralità

Indipendenza significa libertà d'azione. In questo contesto la priorità è proteggersi dall'arbitrio. Uno strumento per farlo sono gli accordi internazionali, che non indeboliscono la sovranità della Svizzera ma la proteggono dalla «legge del più forte». La Svizzera non deve concludere quanti più accordi possibile, bensì quelli che rientrano nel suo interesse e che possono raccogliere consensi in politica interna.

L'autonomia della politica estera della Svizzera resta la migliore garanzia per la sua indipendenza. Tuttavia, senza alleati un Paese come la Svizzera può più facilmente finire schiacciato nella

I principali partner commerciali della Svizzera nel 2018 in mio. CHF



* zona ad amministrazione speciale

Fonte: Amministrazione federale delle dogane (dati: esportazioni + importazioni, senza servizi)

gara tra grandi potenze. I vantaggi di una politica di libero scambio autonoma possono tramutarsi in svantaggi se attori come l'UE seguono la medesima strategia e, forti del loro maggiore potere di mercato, riescono a concludere accordi potenzialmente migliori. Non è ancora chiaro come la Svizzera riuscirà a tutelare la sua indipendenza e libertà d'azione nello spazio digitale, ma al momento prevalgono i vantaggi di un corso autonomo.

In futuro sarà decisiva una combinazione intelligente di autonomia e apertura. È infatti nell'interesse della Svizzera mantenere relazioni politiche con tutti gli Stati e perseverare nella sua politica del dialogo. L'autonomia richiede versatilità in politica estera, un'ampia presenza nel mondo e solide conoscenze di altre culture.

Una carta vincente in fatto di autonomia della politica estera è data dalla **neutralità**, che negli anni 1990 era messa in discussione o persino ritenuta obsoleta ma oggi torna a offrire opportunità. Finché la Svizzera sarà circondata dall'UE e da Stati della NATO, la funzione protettiva della neutralità è meno rilevante. Essa garantisce invece un maggiore margine di manovra a livello di politica estera: grazie alla neutralità la Svizzera può proporre soluzioni presentandosi come attore credibile. Gli altri attori possono confidare sul fatto che il Paese neutrale non persegue secondi fini e che non ha un ordine del giorno segreto basato sulla logica della politica di potere.

La neutralità è anche importante per la politica di Stato ospite e per i buoni uffici, in quanto schiude al nostro Paese nuove prospettive, per esempio nel campo della trasformazione digitale. La Svizzera è il luogo ideale per discutere e regolamentare tematiche del futuro già fortemente politicizzate, come l'intelligenza artificiale.



3.1.2. Stabilire le priorità regionali

La Svizzera, Stato indipendente in mezzo a più poli di potere, ha interesse a mobilitarsi su un ampio spazio geografico, ma non può essere onnipotente e non può fare tutto: dovrà pertanto stabilire delle priorità.

Per quanto riguarda la sicurezza e il benessere, l'**Europa** continua a essere la regione chiave per la Svizzera. È vero che nell'ultimo decennio la quota del PIL globale (PPA) dell'UE-28 è scesa dal 21 al 16 per cento e che, nei prossimi dieci anni, dovrebbe continuare a diminuire. Ma questa tendenza non significa che il mercato unico cesserà di rivestire una cruciale importanza per l'economia svizzera.

Nel 2018 il 52 per cento delle esportazioni svizzere era destinato allo spazio UE e il 70 per cento delle importazioni complessive proveniva da Paesi dell'Unione. Anche senza tenere conto del Regno Unito, i Paesi dell'UE-27 continuano a essere il mercato principale per le esportazioni (48 %) e le importazioni (66 %) svizzere (stato: 2018).

La tutela degli interessi della Svizzera nei confronti dell'UE e la cooperazione con la medesima sono di importanza strategica, e non solo per quanto riguarda l'accesso al mercato. Negli ultimi decenni molti temi che in passato erano propri della politica interna si sono europeizzati. La partecipazione a programmi di ricerca europei è cruciale per la Svizzera come polo di innovazione. Anche varie questioni inerenti alla sicurezza interna vengono negoziate sempre più spesso a livello europeo.

La Svizzera ha bisogno di mantenere relazioni stabili e basate sulla fiducia con i Paesi limitrofi. Due terzi degli scambi bilaterali di merci tra la Svizzera e l'UE sono riconducibili alla Germania, alla Francia, all'Italia e all'Austria. Il volume commerciale della Svizzera con il Baden-Württemberg equivale a quello con la Cina. Se la Brexit sarà portata a compimento, acquisiranno importanza di prim'ordine l'accesso al mercato e uno stretto partenariato con il Regno Unito.

La trasformazione dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale non è avvenuta in modo omogeneo. Lo smantellamento della democrazia e l'aprirsi di linee di frattura geopolitiche sempre più profonde vanno contro gli interessi della Svizzera. La prosecuzione di un dialogo critico e costruttivo con la Russia e la Turchia, la stabilizzazione dei Balcani occidentali e la risoluzione dei conflitti nell'Europa orientale e nel Caucaso meridionale continuano a essere importanti ambiti di intervento.

Anche la stabilità dell'**Africa** è di interesse strategico per la Svizzera. In Nord Africa l'accento è posto sullo sviluppo economico e sulla cooperazione in materia di migrazione. Per la sicurezza della Svizzera sono inoltre importanti i progressi nella stabilizzazione delle aree di crisi a sud del Sahara, che si estendono dal Mali alla Somalia passando per il lago Ciad, e sono caratterizzate da elevata fragilità, conflitti, terrorismo, marcata povertà e forte crescita demografica.

La problematica della migrazione non è tuttavia l'unico aspetto da considerare. Alcuni Stati non europei hanno riconosciuto il notevole potenziale economico del continente ed effettuano cospicui investimenti. Benché al momento la quota della regione sul volume complessivo degli scambi commerciali della Svizzera si attesti solo

all'1,5 per cento, un maggior ricorso al mercato africano rientra negli interessi del nostro Paese. Lo sviluppo economico dell'Africa giova alla prosperità e alla sicurezza della Svizzera; per incentivarlo, il nostro Paese da un lato incoraggia le imprese svizzere a cogliere le opportunità in loco, dall'altro lato dovrebbe aumentare la propria presenza politica nell'area.

Il **Medio Oriente** è una delle regioni cruciali per la sicurezza della Svizzera. A differenza dell'Africa, la sua importanza economica complessiva probabilmente ristagnerà o addirittura diminuirà. Gli sconvolgimenti nella zona sono epocali: i numerosi fronti di conflitto geopolitici, etnici e religiosi impediscono una stabilizzazione. Il contesto è caratterizzato da conflitti violenti, malgoverno, crescente penuria di acqua, crescita demografica e alti tassi di disoccupazione giovanile, che può arrivare fino al 30 per cento. È probabile che il flusso migratorio attraverso il Mediterraneo aumenti.

È nell'interesse della Svizzera impedire un'ulteriore destabilizzazione della regione, contribuendo a realizzare progressi. La prevenzione e l'attenuazione dei conflitti, i mandati in qualità di potenza protettrice, la diplomazia dell'acqua, il rispetto del diritto internazionale umanitario e la promozione della cooperazione regionale possono essere elementi di un impegno significativo a favore della pace.

Anche in questa regione il miglioramento delle prospettive economiche rientra nell'interesse della Svizzera: si potrebbe rafforzare il sostegno a startup e giovani imprenditori, per esempio nel Territorio palestinese occupato. Mediante il colle-

gamento ai mercati formali è possibile migliorare i diritti delle persone in qualità di imprenditori e lavoratori. Con alcuni Paesi c'è il potenziale per una maggiore collaborazione in ambito economico, scientifico e finanziario. Come in Africa, anche in Medio Oriente i profughi devono ricevere sostegno sul posto.

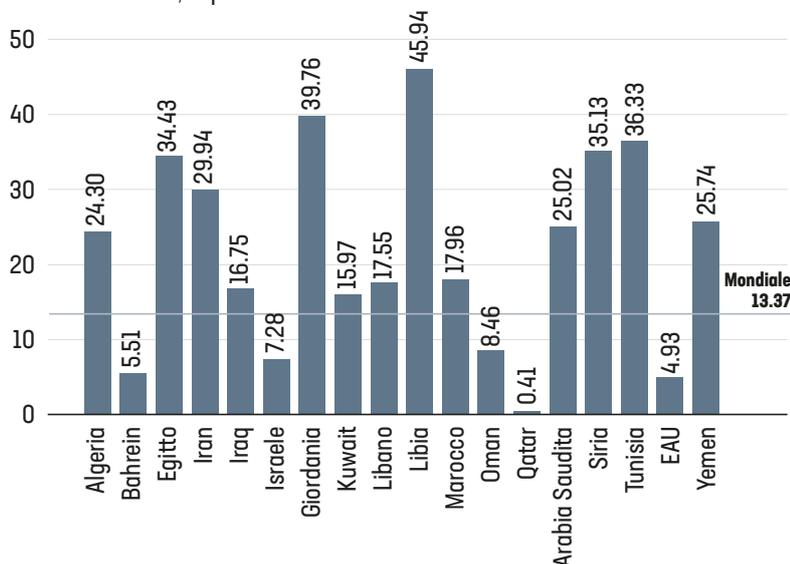
L'**Asia** rappresenta una grande opportunità per l'economia svizzera. Secondo le stime dell'OCSE, nel 2028 quattro delle cinque principali economie mondiali saranno Paesi della regione (Cina, Giappone, Indonesia e India) e realizzeranno la metà del PIL globale. Entro il 2030 due terzi del ceto medio globale vivranno probabilmente in questo continente. Negli ultimi dieci anni la quota dell'Asia nel commercio estero svizzero è cresciuta, passando dal 12 per cento circa a oltre il 23 per cento.

L'Asia diventerà anche un polo della politica internazionale, di conseguenza è importante che la Svizzera aumenti la propria presenza nell'area. Dal punto di vista della politica di sicurezza, l'Asia ha un'importanza meno diretta dell'Africa e del Medio Oriente. Tuttavia, rientrano nell'interesse della Svizzera la risoluzione pacifica dei conflitti e la promozione di strutture cooperative in materia di sicurezza. Le relazioni bilaterali con la Cina sono già ampie e multiformi ma c'è potenziale di sviluppo anche con altri Stati; per esempio con l'India, che nella regione funge da punto di riferimento per la democrazia e che acquisirà maggiore importanza per l'economia svizzera.

Nel **continente americano** l'attenzione si concentrerà sulle relazioni con gli Stati Uniti. La Svizzera ha

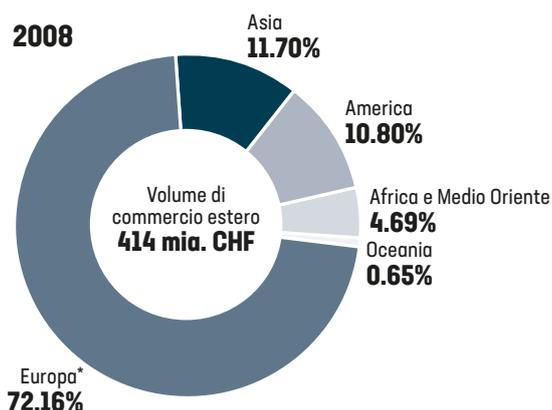
Disoccupazione giovanile in Medio Oriente e in Nord Africa

Disoccupazione tra le persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni, in percentuale.

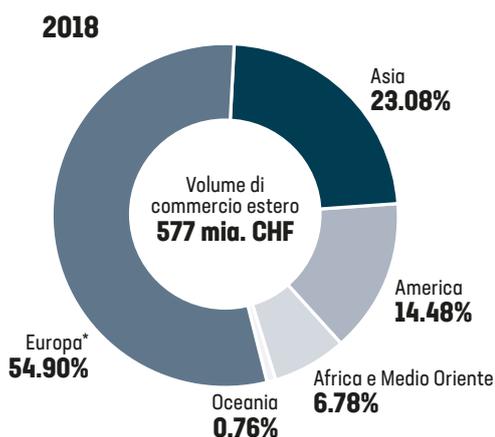


Fonte: Organizzazione internazionale del lavoro, ILOSTAT database. Settembre 2018

La quota crescente dell'Asia nel commercio estero



* Incl. Europa sud-orientale ed Europa dell'Est/Russia



Fonte: Amministrazione federale delle dogane

altrimenti interessi meno marcati in questa regione. In America latina e nei Caraibi i suoi interessi economici sono occasionali, ma le relazioni economiche bilaterali con questi Paesi hanno potenziale di crescita. Un tema importante della cooperazione è la lotta alla corruzione. La Svizzera porta inoltre avanti una stretta collaborazione con molti Stati in ambito multilaterale, soprattutto nel campo della protezione del clima, dei diritti umani e della democrazia. Lo stesso si può dire, nel subcontinente nordamericano, per il Canada, il secondo partner economico della Svizzera in questa regione.

3.1.3. Le grandi potenze sotto la lente

Per tutelare gli interessi della Svizzera assumeranno maggiore importanza le relazioni con le grandi potenze, un fronte su cui è necessario migliorare. In un mondo caratterizzato sempre più dalla diplomazia delle grandi potenze, dalla politica di potere e dall'unilateralismo, la Svizzera in quanto Stato autonomo necessita di strategie chiare e relazioni politiche sostenibili nei confronti degli attori più influenti.

Già nel 2005 il Consiglio federale aveva riconosciuto l'importanza di Paesi chiave extraeuropei. Il suo tentativo di concludere «partenariati strategici» con i Paesi BRICS, gli Stati Uniti, il Giappone e la Turchia non ha però portato, nella maggior parte dei casi, i risultati auspicati. Le relazioni sono troppo asimmetriche ed è stato dato un peso eccessivo alle modalità della collaborazione piuttosto che ai contenuti. Di fatto ci si limita ad amministrare le relazioni bilaterali anziché plasmarle attivamente a livello politico.

In futuro le **relazioni con i Paesi prioritari** dovranno essere definite **sulla base di strategie**

che combinino politica, sicurezza, economia, tecnologia, scienza e sviluppo sostenibile. Il punto di partenza è costituito dagli interessi svizzeri e da ambiti con elevato potenziale, tra cui si annoverano i buoni uffici grazie ai quali la Svizzera riesce spesso ad aprire porte che altrimenti rimarrebbero chiuse.

È fondamentale che tra i Dipartimenti ci sia coerenza nel trattare questi Paesi prioritari. A questo proposito la democrazia della concordanza pone la Svizzera davanti a sfide particolari. Un possibile strumento è dato dalle strategie nazionali, di competenza del Consiglio federale, che definiscono obiettivi chiari; se è vero che non sono una panacea per la pluralità di opinioni svizzera, consentono però di avere una visione d'insieme per ridurre la segmentazione della politica estera.

È soprattutto nei confronti degli Stati Uniti, della Cina e della Russia – attualmente le principali potenze mondiali – che occorre adottare strategie coerenti.

L'importanza degli Stati Uniti per la prosperità e la sicurezza della Svizzera rimane elevata.

La Svizzera deve tenere conto della posizione dominante che gli Stati Uniti continuano a occupare sullo scacchiere internazionale. Le relazioni bilaterali hanno solide radici storiche e si fondano su strette relazioni culturali e umane oltre che su valori ampiamente condivisi. Si stima che negli Stati Uniti un milione di persone abbia origini svizzere. Gli USA sono di gran lunga il principale Paese di destinazione degli investimenti diretti di aziende svizzere e il secondo partner commerciale della Svizzera che, dal canto suo, è il settimo maggiore investitore negli Stati Uniti ed è tra i venti partner commerciali più importanti del Paese. Le condizioni per le imprese non americane sul mercato degli USA stanno diventando più difficili. È nell'interes-

se della Svizzera consolidare le relazioni con gli Stati Uniti e rafforzare le condizioni quadro per la propria economia. Un accordo di libero scambio e una stretta cooperazione nel settore della regolamentazione dei mercati finanziari internazionali potrebbero dare un contributo in tal senso.

Se si misurano sulle visite diplomatiche, le relazioni con Washington sono meno intense rispetto, per esempio, a quelle con Pechino. Gli Stati Uniti non hanno mai espresso interesse nei confronti di un partenariato strategico. Al di là dei mandati in qualità di potenza protettrice in Iran e Venezuela e della collaborazione nel settore della formazione professionale, è opportuno prendere in considerazione nuovi ambiti di cooperazione, come le nuove tecnologie e le problematiche emergenti nell'ambito del diritto internazionale pubblico. La Svizzera può mettere a disposizione il suo vasto know-how per quanto riguarda la restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita appartenuti a persone politicamente esposte. Anche una maggiore collaborazione con influenti think tank negli Stati Uniti può rivelarsi uno strumento di tutela degli interessi nel lungo periodo. Infine, se la Svizzera vuole far valere i propri interessi multilaterali a livello globale, li dovrà formulare anche sul piano bilaterale con Washington.

Con la Cina, le relazioni sono eccezionalmente strette. La Svizzera è stato il primo Paese dell'Europa continentale a concludere un accordo di libero scambio con la Cina, che oggi è il terzo partner commerciale del nostro Paese. Una trentina di dialoghi settoriali sui temi più diversi ha mostrato che la Cina, più di altri Paesi prioritari, ha accolto l'idea di un partenariato strategico. Inoltre una ventina tra Cantoni e città porta avanti partenariati economici e culturali con province e comuni cinesi.

Per la sua politica dei prossimi anni nei confronti della Cina, il Consiglio federale deve definire una strategia univoca, che dovrà conciliare in modo intelligente le opportunità e le sfide della cooperazione, tenendo conto sia dello sviluppo interno cinese sia del più ampio contesto internazionale. Se la polarizzazione dello scacchiere politico mondiale dovesse acuirsi, le relazioni con Pechino potrebbero complicarsi. Le forti relazioni economiche e il dialogo strategico restano comunque importanti ma devono rientrare nel quadro di una strategia globale.

La **Russia** non è tra i principali partner commerciali della Svizzera, ma in virtù del suo peso politico internazionale rimane un attore importante per la politica estera del nostro Paese. A seguito dell'annessione della Crimea e di vari casi di spionaggio e di incidenti in ambito cyber, le relazioni bilaterali con Mosca si sono fatte più difficili. Più di altri Stati europei, però, la Svizzera continua a puntare sul dialogo anziché sull'isolamento. Ad avvalorare questo approccio sono sia i suoi buoni uffici – in particolare i mandati in qualità di potenza protettrice in Georgia e Russia – sia la consapevolezza che la sicurezza in Europa è possibile solo con la Russia e non contro la Russia.



3.1.4. Cooperazione strutturata con Stati affini

Per tutelare i propri interessi nel contesto politico internazionale, la Svizzera può rafforzare la propria collaborazione con determinati Stati partner. Già oggi coopera con Paesi affini, soprattutto in relazione a temi specifici e a livello tecnico.

C'è però anche spazio per una collaborazione politica più strutturata e interdisciplinare con alcuni dei cosiddetti *like-minded countries* (LMC). Pur non essendo gli attori dominanti sulla scena mondiale, questi Paesi sono comunque importanti e, in base alle esperienze passate, sono affidabili e perseguono interessi analoghi a quelli della Svizzera. Si battono per un ordine pacifico, si impegnano a favore di un multilateralismo finalizzato al raggiungimento di risultati e collaborano su un piede di parità, oltre a condividere la stessa posizione in molti ambiti, tra cui la pace, i diritti umani, l'ambiente, l'energia e la scienza.

La Svizzera troverà Paesi affini anzitutto in Europa, ma non solo. Per il mondo di domani, deve integrare in una strategia LMC anche Stati extra-europei. Al di sotto del livello politico non mancano gli approcci in questo senso: per esempio, nel quadro della *Small Advanced Economies Initiative* collaborano Paesi come la Danimarca, la Finlandia, l'Irlanda, Israele, la Nuova Zelanda, la Svizzera e Singapore; sono tutti Paesi industrializzati con una popolazione compresa tra i 5 e i 10 milioni di abitanti che discutono insieme di tematiche inerenti all'economia e all'innovazione. Sono da valutare anche altre forme di collaborazione, come per esempio la creazione di un G7 di piccoli Stati che faccia da contraltare a quello composto dalle grandi potenze. Grazie a una strategia LMC potranno nascere partenariati promettenti: al fianco di altri Stati la Svizzera può far valere i propri interessi in modo più efficace.



3.2. Connettere politica estera e politica interna per contrastare la perdita di fiducia

Occorre promuovere attivamente una cultura che considera la politica estera come parte della politica interna e la politica interna come parte di quella estera. Lo scetticismo sociale nei confronti della politica e della globalizzazione è meno marcato in Svizzera – essendo una democrazia semidiretta – che in altre società occidentali, ma anche nel nostro Paese si percepisce un certo malessere. La fiducia nella politica estera dovrà essere rafforzata connettendo la politica estera con quella interna.



La visione

Nel 2028 la politica estera e la politica interna sono saldamente connesse.

La politica estera trova un solido puntello nella politica interna, perché le sue priorità corrispondono alle aspettative della popolazione. Si basa su un dialogo continuo e su un approccio *whole-of-Switzerland*, che coinvolge cioè tutti gli attori Svizzeri.

La politica estera ha un posto fisso nell'agenda del Consiglio federale, che la gestisce coinvolgendo Parlamento e Cantoni, con chiare attribuzioni delle responsabilità.

L'AVIS28 descrive quattro capisaldi per uno stretto collegamento tra politica estera e politica interna:



3.2.1. Collaborazione più stretta con Parlamento e Cantoni

La legislazione nazionale si arricchisce sempre più di forme di regolamentazione europee e internazionali. La politica estera influenza più che in passato la legislazione e i processi di politica interna. Le norme negoziate a livello globale spesso non possono più essere modificate in modo sostanziale nel contesto nazionale.

Al posto di trattati internazionali emergono sempre **più strumenti di *soft law***, che contengono disposizioni di condotta (*law*), ma non sono vincolanti ai sensi del diritto internazionale pubblico (da cui *soft*). Questi accordi sono più facili da negoziare e possono concorrere a mantenere un quadro normativo internazionale nonostante gli ostruzionismi politici. Di regola, però, non vengono sottoposti ai Parlamenti. Questi sviluppi hanno

scatenato discussioni di politica interna sui rispettivi ruoli e responsabilità.

Per tutelare in maniera efficace i propri interessi, la Svizzera deve mostrarsi unita, il che significa che Governo, Parlamento e Cantoni devono collaborare in un clima di fiducia nell'ambito della politica estera. Le basi di questa collaborazione sono solide: dagli anni 1990 i diritti di partecipazione del Parlamento e dei Cantoni sono stati ampliati. Nei dossier principali il Consiglio federale è tenuto infatti a consultare le commissioni della politica estera. I Cantoni possono chiedere di essere ascoltati in merito a decisioni di politica estera. La Confederazione può dal canto suo decidere di consultarli. Inoltre, spesso i Cantoni fanno parte della delegazione negoziale della Confederazione, specialmente nelle questioni che riguardano la politica europea.

C'è bisogno di intervenire perché sono mutate le premesse iniziali: tra il Consiglio federale e il Parlamento è andata persa una chiara definizione della collaborazione nella politica estera. Il potere legislativo lamenta una perdita di controllo e uno scarso coinvolgimento. Dal canto suo, l'Esecutivo vede sempre più messe in discussione le proprie competenze in politica estera e ritiene che il Parlamento si ingerisca eccessivamente, con un numero crescente di interventi, nella politica estera. Tra Confederazione e Cantoni i rapporti sono in confronto più stabili. A questo livello si discute se il federalismo partecipativo debba essere potenziato vista la crescente importanza del diritto dell'UE per la legislazione nazionale.

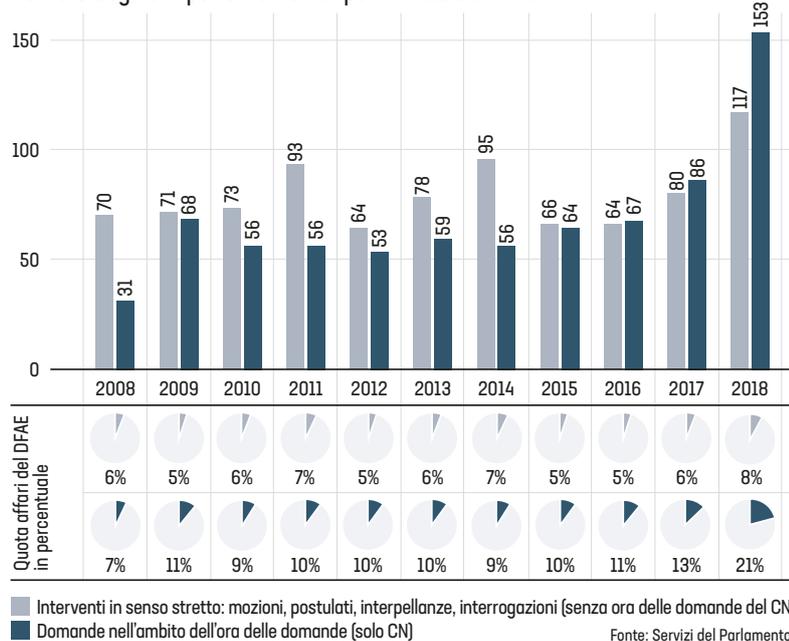
Per il Parlamento e i Cantoni vale in pari misura la seguente regola: l'auspicata collaborazione più intensa non deve limitare la capacità di azione del Consiglio federale. Anche nel 2028 la politica estera dovrà essere di competenza prioritaria del Governo.

Come raggiungere **un intendimento comune dei ruoli in materia di politica estera tra Consiglio federale e Parlamento?** Un importante primo passo consiste nell'attuare in maniera più efficace le disposizioni esistenti sulle competenze. Questo significa sensibilizzare maggiormente l'Esecutivo ai diritti di partecipazione del Parlamento. Parallelamente, nell'ambito della cooperazione il Parlamento dovrebbe focalizzarsi su aspetti strategici. Nella gestione operativa della politica estera l'Esecutivo ha bisogno di libertà di movimento.

Tuttavia, c'è anche la necessità di precisare i diritti di partecipazione del Parlamento, in particolare per quanto riguarda il *soft law*. Innanzitutto va chiarito

Interventi parlamentari 2008-2018

Numero degli atti parlamentari di pertinenza del DFAE



che cosa comprende questo strumento e con quali criteri viene delimitato. In secondo luogo va stabilito in quali convenzioni di soft law vanno coinvolte le commissioni, e in quale forma. Visto l'abbondante numero di convenzioni di questo tipo, il Parlamento dovrà concentrarsi solo sui casi più rilevanti. La difficoltà sta nel definire il criterio della «rilevanza».

Oltre a precisare i diritti di partecipazione, il Consiglio federale dovrà impegnarsi a livello internazionale affinché i parlamentari possano prendere maggiormente parte all'elaborazione di strumenti di soft law in seno alle organizzazioni internazionali. I meccanismi di consultazione dell'OCSE e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dell'OSCE sono un esempio da seguire.

A livello dei Cantoni è necessario chiarire l'entità dei diritti di partecipazione.

La divisione dei ruoli è indubbia e i processi di partecipazione sono ben rodati. I Cantoni chiedono però di essere coinvolti sin dal principio e in modo più intenso nelle questioni di politica europea: informazioni più esaustive consentono loro di partecipare maggiormente alla definizione dell'agenda di politica europea della Svizzera. I Cantoni desiderano in particolare far confluire in maniera più sistematica le proprie richieste nella preparazione delle trattative per la conclusione di accordi.

Inoltre, dando maggiore peso alle prese di posizione cantonali, i Cantoni vogliono compensare la perdita di autonomia imputabile all'Europa. In tal

modo si mira a mantenere intatta la struttura statale federale. Nei progetti di politica europea che riguardano le competenze dei Cantoni, le prese di posizione cantonali consolidate dovrebbero avere un «effetto vincolante relativo». In base a questa richiesta il Consiglio federale potrebbe derogare dai pareri cantonali solo in virtù di interessi maggiori di politica estera, motivando per iscritto la sua decisione. I rappresentanti dei Cantoni chiedono infine di trasformare l'attuale dialogo sull'Europa in un organo di coordinamento comune formalizzato.

L'obiettivo comune della Confederazione e dei Cantoni è mantenere funzionante il loro partenariato nell'ambito della politica estera. Un'analisi condivisa dovrà quindi determinare se le possibilità di partecipazione devono essere adattate.

Va ricordato che attualmente mancano basi giuridiche adeguate per la politica estera. Non esiste una legge quadro per la politica estera e la legge federale sulla cooperazione allo sviluppo è ormai superata. Le competenze del Consiglio federale, del Parlamento e dei Cantoni nella politica estera sono regolamentate a livello legislativo, unilateralmente, dalla legge sul Parlamento e dalla legge federale concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione. È opportuno esaminare se in futuro saranno necessarie **nuove basi giuridiche** che tengano conto della crescente importanza della politica estera.



3.2.2. Ampliare il dialogo sulla politica estera

Oltre che al Parlamento e ai Cantoni, la politica estera deve essere maggiormente comunicata alla popolazione. È dunque auspicabile un dialogo nazionale sulla politica estera e sugli interessi della Svizzera. Una politica estera vicina ai cittadini, che si impegna affinché le persone possano sfruttare le opportunità delle rapide trasformazioni in atto, sorregge le fondamenta della Svizzera di domani.

Le competenze e le reti pertinenti al di fuori dell'Amministrazione federale vanno utilizzate maggiormente ai fini della politica estera. Il DFAE deve perseguire un **approccio whole-of-Switzerland**, che coinvolga cioè tutti gli attori Svizzeri. Attualmente esiste una solida collaborazione con le ONG svizzere, che contribuiscono in maniera determinante al raggiungimento degli obiettivi della cooperazione internazionale. Questo partenariato può essere ulteriormente rafforzato con un'impostazione strategica chiara alla luce dell'Agenda 2030. La nuova strategia della DSC per la collaborazione con le ONG svizzere offre una buona base di partenza.

Anche con istituzioni economiche e think tank esistono contatti regolari che potrebbero essere intensificati: un sapere specialistico condiviso rafforza la capacità di azione della Svizzera in materia di politica estera. Già nel 1943 era stato fondato l'Istituto svizzero di studi internazionali (SIAF) con l'obiettivo di fornire un «orientamento qualificato in tempi difficili». Il Consiglio federale ebbe un ruolo trainante in questa decisione. Con i tre centri ginevrini e numerosi centri di competenza per le questioni legate alla politica di pace, di sicurezza, europea ed economica, la Svizzera possiede competenze approfondite in materia di politica mondiale. Può essere notevolmente potenziata la collaborazione con l'economia svizzera, le cui competenze, reti di contatti e conoscenze locali possono proficuamente ampliare la definizione e l'attuazione della politica estera (cap. 3.3).

I colloqui tra cittadini e diplomatici possono offrire un importante contributo per avvicinare tra loro la politica estera e quella interna. I rappresentanti della Svizzera nel mondo lavorano in un contesto talvolta molto diverso da quello della «quotidianità svizzera». È fondamentale che mantengano un contatto con le sensibilità e i dibattiti della politica interna. Viceversa, la politica estera è spesso percepita dalla popolazione come qualcosa di estraneo. In Svizzera le persone devono familiarizzarsi maggiormente con le priorità della politica estera del Consiglio federale. Un dialogo diretto della popolazione con diplomatici svizzeri di tutto il mondo può

rafforzare l'interesse per la politica estera e promuovere la sensibilizzazione di entrambe le parti. Si potrebbe organizzare, da Ginevra ad Appenzello, un *Tour de Suisse* con dibattiti sulle questioni più attuali di politica estera.

Un'ulteriore opzione consiste nell'**avviare procedure di consultazione su un maggior numero di dossier di politica estera**. Tali consultazioni offrono a tutte le parti interessate l'opportunità di far confluire tempestivamente nel processo decisionale le proprie posizioni e i propri punti di vista. Nella politica estera questo strumento è usato solo di rado. In futuro il Consiglio federale potrebbe farvi ricorso maggiormente, ancorando così la sua politica estera alla formazione di opinioni sul piano interno. Per tastare il polso della popolazione si potrebbero organizzare anche **sondaggi** periodici **sulla politica estera** usando i social media.



3.2.3. Il Consiglio federale come organo guida della politica estera

I consiglieri federali hanno poco tempo da dedicare alla politica estera e ai viaggi all'estero, nonostante in tutti i dipartimenti la regolamentazione internazionale assuma un ruolo sempre più primario. Il sistema politico della Svizzera è orientato alla politica interna. Anche senza sottoporlo a profonde riforme, questo sistema è migliorabile. Una maggiore considerazione delle opinioni di politica interna non può tradursi nella rinuncia da parte del Consiglio federale alla propria responsabilità di fungere da guida nella politica estera.

Nelle sue sedute il Collegio deve accordare più peso alle questioni di politica estera. In futuro sarà ancora più importante che ci sia tempo a sufficienza per questi temi. Più riunioni a porte chiuse su temi di politica estera, insieme alla rivendicazione di una chiara leadership, ampliano il margine decisionale strategico del Consiglio federale.

Le **strategie di politica estera del Consiglio federale per la legislatura** devono indicare un chiaro orientamento ed essere attuate in maniera coerente. Le strategie passate sono confluite in misura insoddisfacente nel lavoro pratico dell'Amministrazione federale ed erano poco note al vasto pubblico. I principi di politica estera del Consiglio federale devono, in qualità di veri e propri mandati, far convergere più che in passato la politica estera e la politica interna della Svizzera. A tal fine sono necessari obiettivi e misure chiari.



3.2.4. La comunicazione, elemento integrante della politica estera

Per congiungere al meglio politica estera e interna è indispensabile la comunicazione, che non è solo un elemento di supporto gestionale, ma diventa essa stessa uno strumento strategico della politica estera. Si tratta da un lato di dare maggiore appoggio interno alla politica estera, comunicandola e spiegandola in maniera comprensibile.

Dall'altro, la comunicazione diventa uno strumento sempre più importante per la tutela degli interessi di politica estera. Il modo in cui la Svizzera è percepita all'estero determina le sue possibilità di azione e la sua attrattività come Paese in cui vivere e come piazza economica. Nella concorrenza globale tra gli Stati, la Svizzera deve influire attivamente sul modo in cui è vista dall'esterno. La sua **immagine** non può essere forgiata da attori che vogliono ottenere per sé vantaggi sulla base dei propri interessi e dei propri piani.

Comunicazione e contenuti devono quindi essere strettamente collegati. Nei dossier rilevanti la Svizzera ha bisogno di messaggi politici chiave e narrazioni strategiche da diffondere in ogni occasione. Un «marketing» mirato influenza il modo in cui la Svizzera viene percepita dall'esterno e sostiene quindi la sua politica estera.

I nuovi strumenti e arene della comunicazione sono in gran parte digitali. Vanno utilizzati conseguentemente, comunicando i messaggi principali ai target pertinenti della politica interna e di quella estera. In questo ambito la politica ufficiale è in ritardo: gli attori non statali infatti impiegano già da parecchio tempo la comunicazione digitale per accrescere la propria influenza su temi rilevanti e di conseguenza anche il proprio peso politico. Nel marketing politico digitale emergono strumenti completamente nuovi, come le raccolte di firme su Internet o il *crowd-lobbying*, che prevede invii in massa di messaggi di posta elettronica alla popolazione o ai membri del Parlamento. Siamo solo agli albori di un'evoluzione politica totalmente nuova.

I **social media** costituiscono un'opportunità per la politica estera, ma comportano una decentrazione della comunicazione, che mette alla prova un'organizzazione come il DFAE. Occorre una chiara definizione delle responsabilità e delle competenze come pure una formazione più solida del personale.

La comunicazione svolge infine un ruolo chiave nella **protezione da campagne di disinformazione**. La Svizzera non ha certo bisogno di un ministero della verità, ma deve saper contrastare le *fake news* con informazioni efficaci basate sui fatti. In futuro «formazione» vorrà dire anche sostenere e affiancare i cittadini e le cittadine nella difesa della propria sovranità digitale.



3.3. Al centro le esigenze dei cittadini e dell'economia

La politica estera deve tenere conto dei bisogni dei cittadini e delle cittadine, e deve promuovere, più che in passato, anche gli interessi economici. Questi compiti fanno parte dell'essenza della politica estera.

I servizi ai cittadini e alle cittadine sono un settore consolidato della politica estera, apprezzato dalla popolazione. La sfida consiste nell'adeguare l'offerta a esigenze mutate e nel rispondere ad aspettative accresciute.

Per quanto riguarda il sostegno agli interessi della politica economica esterna, c'è potenziale di ottimizzazione: ci sono infatti notevoli opportunità di avviare cooperazioni proficue per entrambe le parti (situazioni *win-win*). L'attribuzione di maggiore importanza alle questioni economiche non si ripercuote negativamente su altre priorità del DFAE come pace, sicurezza e sviluppo; al contrario, può renderle più dinamiche.



La visione

I servizi ai cittadini e alle cittadine e la stretta collaborazione con l'economia svizzera sono apprezzati punti di forza della politica estera.

Nelle loro attività estere cittadini ed economia ricevono un supporto sburocratizzato, anche attraverso piattaforme digitali. La politica estera e la politica commerciale funzionano come un insieme omogeneo. Accesso al mercato, certezza del diritto e protezione degli investimenti per le imprese svizzere rientrano nelle priorità della politica estera.

Viceversa, il settore privato è un partner attivo per lo sviluppo sostenibile e la protezione del clima.

In vista del 2028, una buona base è costituita dai tre capisaldi illustrati di seguito:



3.3.1. Servizi su misura all'estero

Oltre 760 000 Svizzeri e Svizzere vivono all'estero e la tendenza è in crescita. Aumentano anche i viaggi all'estero: se nel 2012 erano circa 11,5 milioni, nel 2017 avevano già superato quota 15,5 milioni.

Il sostegno alla comunità svizzera all'estero e ai viaggiatori in situazioni di emergenza è un compito fondamentale della politica estera. Chi si trova in difficoltà può contare sulla protezione consolare della Svizzera, e anche i familiari di persone scomparse o rapite ricevono assistenza consolare.

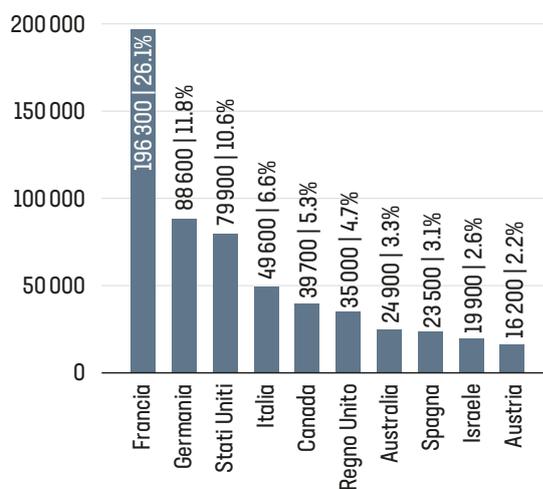
Questo settore della politica estera subirà una profonda trasformazione negli anni a venire, poiché le nuove tecnologie permettono di incrementare l'efficienza, essere più vicini ai cittadini ed erogare servizi migliori. Il risultato è un'**assistenza più individuale e servizi consolari cumulativi**. Una parte considerevole dei compiti consolari si basa su processi di lavoro standardizzati. Macchine intelligenti possono sgravare il personale e aumentare l'efficienza dei servizi. Grazie a un'offerta consolare digitalizzata i clienti e le clienti usufruiranno dei vari servizi in maniera semplice, rapida e da un unico sportello. Attraverso servizi basati sull'intelligenza artificiale, in futuro la Svizzera potrà fornire ai suoi cittadini e cittadine all'estero un supporto su misura sia da lontano che sul posto.

Il **settore consolare può essere collegato in misura maggiore con le altre aree della politica estera**. La trasformazione digitale dà alle attività consolari un nuovo potenziale per quanto concerne il «marketing» della Svizzera. Attraverso i canali digitali si possono raggiungere in maniera mirata le comunità regionali degli Svizzeri all'estero per sensibilizzarli in merito alla posizione della Svizzera su questioni della politica europea o su temi transfrontalieri.

Top ten: Svizzeri all'estero nel 2017

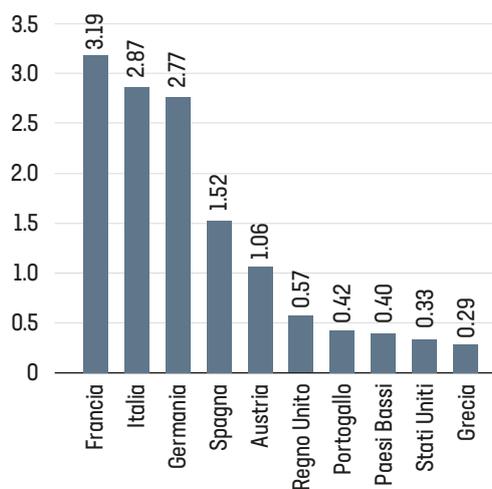
Destinazioni degli Svizzeri all'estero

Numero di persone



Mete di viaggio

Numero pernottamenti in mio.



Fonte: Ufficio federale di statistica



3.3.2. La politica estera è anche politica economica esterna

La Svizzera genera oltre la metà del suo PIL all'estero. La sua quota di commercio estero – ovvero la somma delle esportazioni e delle importazioni in rapporto al PIL – è aumentata dal 1995, passando dal 69 a oltre il 90 per cento. A livello internazionale operano non solo le grandi multinazionali, ma anche due terzi delle PMI svizzere.

Delle complessive 5000 imprese svizzere con stabilimenti all'estero, 4000 sono PMI. Attraverso gli investimenti diretti all'estero, le imprese svizzere da sole hanno creato due milioni di posti di lavoro. Tre quarti degli occupati svizzeri lavorano in società per le quali il commercio internazionale riveste un ruolo importante.

Il settore dell'export contribuisce in maniera determinante al benessere della Svizzera. Gli sconvolgimenti tecnologici come anche le crescenti tensioni della politica mondiale pongono il nostro Paese di fronte a sfide talora molto complesse. La concorrenza si fa più dura, accedere ai mercati diventa più difficile. In futuro l'economia svizzera potrà sfruttare in maniera meno esclusiva le innovazioni e gli sviluppi tecnologici su cui si fonda il suo successo.

A ciò si aggiungono i rischi legati ai cambi valutari. Dalla sua introduzione, l'euro si è deprezzato di oltre il 30 per cento rispetto al franco svizzero. Uno scenario di parità non è da escludersi. Non è chiaro in che misura le banche centrali potranno ancora intervenire. Le rivalità tra le grandi potenze si manifestano anche nel settore dei cambi. Russia

e Cina mettono in discussione il dollaro statunitense come valuta di riserva e hanno ridotto i loro acquisti di tesoreria. Gli esperti dubitano che la Svizzera possa assorbire un nuovo shock valutario come nel 2015.

L'impegno per una florida economia svizzera delle esportazioni deve tornare con rinnovato vigore al centro della politica estera svizzera. Questo tema è da sempre parte integrante della politica estera e la rete esterna svolge compiti importanti su questo fronte, ma il DFAE deve dare maggiore peso alla promozione degli interessi di economia estera e coordinarsi con altri uffici competenti. La politica estera e la politica commerciale vanno pensate come un tutt'uno nonostante le linee di separazione tecnico-amministrative. Il comprovato lavoro interdipartimentale (*whole-of-government*) nella politica della migrazione e nella politica sanitaria mostra la via da seguire.

Più accesso al mercato, più certezza del diritto e un'efficace protezione per i risultati dell'innovazione sono temi che devono essere preminenti nell'agenda di politica estera bilaterale e multilaterale. Anche i collegamenti aerei sono un fattore determinante per l'economia svizzera.

La definizione dell'agenda da parte di organizzazioni internazionali acquisisce crescente importanza, in particolare per temi transnazionali e interdisciplinari come il cambiamento climatico. Sebbene non siano negoziati nell'ambito di organizzazioni commerciali, questi temi sono rilevanti per il commercio mondiale perché possono distorcerlo. Un rafforzato impegno della politica estera è tuttavia

efficace solo se l'economia delle esportazioni e quella interna in Svizzera elaborano un'agenda comune. Andrebbero per esempio ridotti gli obiettivi conflittuali tra nuovi accordi di libero scambio e la politica agricola.

La promozione delle esportazioni svizzere può essere ulteriormente migliorata. Oggi un'ampia rosa di attori è impegnata nel fornire supporto alle imprese svizzere all'estero: *Switzerland Global Enterprise* con i suoi *Swiss Business Hub* in oltre 20 mercati target, le camere di commercio bilaterali, gli strumenti cantonali di promozione dell'economia, Swissnex, Svizzera Turismo e la diplomazia svizzera.

Mancano tuttavia una strategia globale e un branding in questo senso. Uno sportello unico per l'economia potrebbe offrire in maniera sinergica tutte le informazioni e i servizi di consulenza e supporto nei mercati esteri. Il modello svedese può servire da esempio: *Business Sweden* ha 50 uffici in quattro regioni prioritarie e offre servizi completi in sette aree prioritarie dell'export.



3.3.3. L'economia svizzera come partner per l'Agenda 2030 e la protezione del clima

Un partenariato di politica estera con gli imprenditori non può essere una strada a senso unico. Non si tratta solo di promuovere maggiormente gli interessi di economia estera. È anche interesse dell'economia che le imprese svizzere partecipino maggiormente all'attuazione della strategia di politica estera del Consiglio federale. I rappresentanti delle imprese devono tornare a partecipare attivamente ai dibattiti di politica estera. Il divario tra economia e politica, aggravatosi nel corso della crisi finanziaria, deve essere nuovamente colmato.

Le imprese svizzere potrebbero partecipare di più alle attività della cooperazione internazionale della Svizzera. Finora la priorità era data a soluzioni di finanziamento per partenariati pubblico-privati e a linee guida per attività economiche conformi ai diritti umani. In futuro si deve puntare su un **vero partenariato per progetti comuni integrando a fondo il sapere specialistico dell'economia privata**. Questo obiettivo è iscritto anche nell'Agenda 2030. La capacità del settore privato di aprire nuovi mercati e creare innovazioni scalabili concorre al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità (cap. 3.4).

Il partenariato tra Stato ed economia è particolarmente importante nelle questioni climatiche e ambientali. Da entrambe le parti cresce il bisogno di agire e servono soluzioni comuni: la politica estera deve contribuire a concordare regole del gioco a livello internazionale e a creare condizioni quadro propizie all'innovazione, lasciando così spazio a soluzioni imprenditoriali. Il regime ambientale internazionale deve diventare più coerente, efficiente ed efficace. Nell'attuazione dell'Accordo di Parigi sul clima il rispetto delle regole sulla trasparenza e la promozione di un'economia verde sono aspetti centrali. Il commercio di quote di emissioni va internazionalizzato al di là dei confini dell'Europa. La Svizzera può sostenere maggiormente i Paesi in via di sviluppo nell'attuazione di misure sul clima e l'ambiente.

L'economia, dal canto suo, ha l'obbligo di produrre utilizzando meno risorse ed emettendo meno emissioni, nonché di incentivare soluzioni imprenditoriali per questioni riguardanti l'ambiente e il clima. Anche l'economia finanziaria, accanto a quella reale, deve contribuire di più ad arginare il cambiamento climatico e a promuovere uno sviluppo sostenibile. La *sustainable finance*, ovvero l'integrazione di criteri ambientali, sociali e di *governance* nelle decisioni finanziarie e di investimento, migliora le opportunità di realizzare gli Obiettivi dell'Agenda 2030. La piazza finanziaria svizzera può svolgere un ruolo guida in questo ambito.



3.4. Il soft power svizzero per un mondo più pacifico e stabile

L'impegno a favore dello sviluppo sostenibile, della pace, della sicurezza e di un ordine basato su regole condivise resterà una delle priorità della politica estera svizzera. Le necessità di intervento a livello internazionale sono elevate. E la Svizzera ha molto da offrire. Fornisce contributi di valore con una prospettiva a lungo termine, derivanti da un concetto ampio di sicurezza. Politica estera e politica di sicurezza si integrano l'un l'altra.

Adoperandosi per un mondo più pacifico e stabile la Svizzera investe nella propria prosperità, sicurezza e indipendenza. Con il suo impegno rafforza inoltre l'efficacia e l'eco della propria politica estera, creando reti di contatti e atteggiamenti solidali (*goodwill*) a sostegno dei propri interessi in altri campi.

La Svizzera può, a questo livello più che in altri ambiti tematici della politica estera, esercitare un'influenza concreta. Le sue attività nel settore della cooperazione internazionale sono percepite come attendibili e affidabili.

Sul piano interno, tuttavia, ci si attende che in futuro la Svizzera agisca in modo più mirato ed efficiente. Questo è il motivo per cui l'impegno per un mondo più pacifico e stabile deve essere meglio radicato nella società svizzera e sostenuto dalla politica interna. I singoli strumenti devono inoltre essere adeguati ai cambiamenti internazionali.



La visione

Nel 2028 con la sua politica estera la Svizzera si impegna per un mondo più pacifico e stabile facendo consapevolmente leva sui suoi punti di forza interni.

La cooperazione allo sviluppo è mirata nonché ampiamente sostenuta dalla politica interna. Attribuisce importanza strategica alla riduzione della pressione migratoria.

In stretta collaborazione con il settore privato e altri partner la Svizzera contribuisce allo sviluppo economico. Crea posti di lavoro e migliori prospettive in loco, trasmette le competenze svizzere in materia di buongoverno, formazione e questioni ambientali e punta su soluzioni innovative per la riduzione della povertà.

Nel 2028 le competenze svizzere nel campo della promozione della pace sono molto richieste a livello internazionale. La promozione della pace è contraddistinta da una strategia chiara, da sostegno politico e da un'offerta di prestazioni convincente. La Svizzera è in grado di agire con prontezza e flessibilità quando vengono richiesti i suoi buoni uffici. Importanti negoziati di pace si svolgono in Svizzera o per intervento della Svizzera. L'impegno a favore della pace e la cooperazione allo sviluppo sono coordinati.

Nel 2028 la Svizzera rafforza l'ordine internazionale con iniziative a sostegno di un sistema multilaterale orientato ai risultati. Si impegna - *offline* e *online* - per un maggiore rispetto del diritto internazionale pubblico e dei diritti umani. Attraverso il coinvolgimento delle imprese nella promozione dei diritti umani e nello sviluppo di standard globali, la Svizzera fissa norme riconosciute internazionalmente. La Ginevra internazionale è una sede chiave della *governance* globale: qui viene forgiata la trasformazione digitale.

I capisaldi elencati di seguito mirano a combinare cooperazione allo sviluppo, promozione della pace e della sicurezza, nonché l'impegno per un ordine internazionale fondato sul diritto:



3.4.1. Ancorare la cooperazione internazionale nella politica interna

Nella politica estera la cooperazione allo sviluppo riveste, sotto vari punti di vista, un ruolo fondamentale. Oltre la metà del budget del DFAE è destinato alla cooperazione allo sviluppo. Con la sua forte presenza internazionale, la DSC è un elemento importante delle relazioni con l'estero. La cooperazione allo sviluppo trasmette i valori e l'immagine della Svizzera nel mondo. Se correttamente impiegata, può – più di molti altri strumenti – avere per la Svizzera un'efficacia strategica.

Uno sviluppo sostenibile è essenziale in un'economia globalizzata. Proprio per il suo grande peso la cooperazione allo sviluppo necessita, più di altri strumenti, del sostegno della politica interna svizzera. L'introduzione di misure concrete richiederà tempo, ma renderà più dinamico il lavoro della cooperazione allo sviluppo nella prospettiva dell'attuazione dell'Agenda 2030.

Cooperazione allo sviluppo – un profilo chiaro, difesa degli interessi, interventi mirati

La cooperazione allo sviluppo è sia espressione della solidarietà della Svizzera sia parte integrante della sua politica di tutela degli interessi. Un più chiaro riferimento agli interessi svizzeri ne aumenterà l'accettazione sul piano della politica interna. Il principio secondo cui la cooperazione allo sviluppo è uno strumento della politica estera dovrà essere messo ulteriormente in rilievo. È necessario intervenire nella Centrale DFAE, nella forma concreta della cooperazione allo sviluppo nonché nella comunicazione.

La concentrazione già avviata su priorità geografiche e tematiche è un passo importante verso una cooperazione allo sviluppo ancora più efficace e maggiormente supportata dalla politica interna. Nel biennio 2016–2017, i 20 più importanti Paesi beneficiari hanno ricevuto il 24 per cento del credito totale in questo settore. Nel 2028 questa percentuale dovrà essere molto più elevata. La cooperazione bilaterale allo sviluppo deve concentrarsi sulle regioni la cui stabilizzazione politica ed economica può avere il maggior effetto moltiplicatore per i Paesi beneficiari e per la Svizzera.

In primo piano ci sono gli Stati delle regioni confinanti con l'Europa a sud e a est: Africa, Medio Oriente, Balcani occidentali, Europa dell'Est. In queste regioni prioritarie si concentrano gli interessi della Svizzera in materia di sicurezza, economia e migrazione. Il divario tra Africa ed Europa occidentale a livello di benessere deve essere ridotto

to in maniera duratura. È importante infine creare prospettive stabili per le persone che vivono nelle aree di crisi del Medio Oriente.

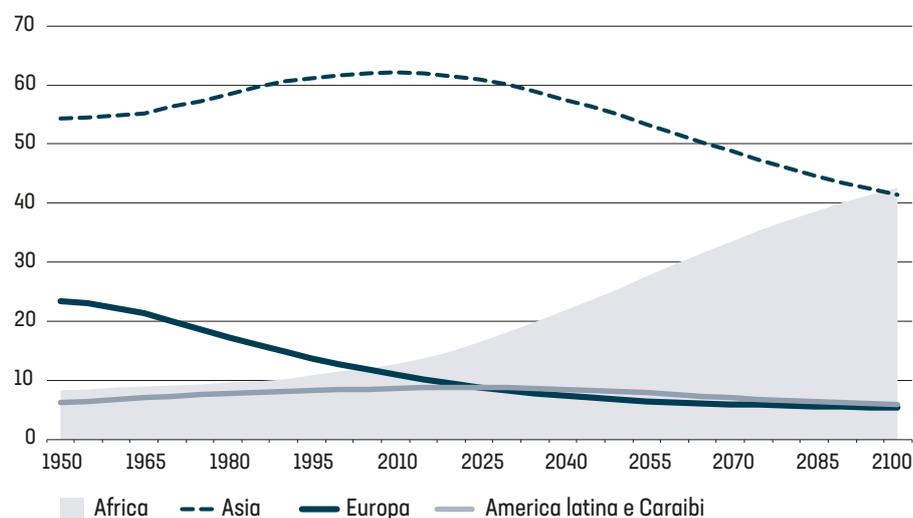
Maggiore considerazione per lo sviluppo economico

Il settore privato crea, in tutto il mondo, il 90 per cento dei posti di lavoro disponibili e svolge un ruolo decisivo nella lotta alla povertà. Una crescita economica sostenibile è il modo migliore per ridurre la povertà. Benché non esista una ricetta di facile applicazione, un elemento importante è la promozione dell'imprenditoria locale e dell'innovazione.

La Svizzera deve riservare maggiore attenzione agli ecosistemi economici locali: per esempio attraverso la collaborazione con imprese internazionali e ONG, come pure grazie a un'intensa cooperazione con il SIFEM SA, il fondo d'investimento svizzero per il finanziamento dello sviluppo. L'obiettivo è permettere alle PMI locali di accedere a capitale e know-how. Il SIFEM investe soprattutto in altri fondi. Un modello degno di attenzione anche per la Svizzera è la banca di sviluppo olandese FMO che investe direttamente nel settore privato di 85 Paesi emergenti e in via di sviluppo. I settori principali sono le infrastrutture, la microfinanza e la sostenibilità. Investimenti pubblici di questo tipo non sono pensati per sostituire gli investimenti privati, bensì per renderli possibili. Nel confronto internazionale il capitale di base del SIFEM è contenuto; dovrebbe essere aumentato nel quadro di un progetto di sviluppo del fondo.

L'Africa ha bisogno di posti di lavoro

Proiezione della popolazione attiva a livello globale (15-64) per regione, in percentuale



Fonte: UNCTAD Economic Development in Africa Report 2018

La crescita sostenibile esige non solo imprese dinamiche ma anche condizioni quadro adeguate. Occorre avviare un lavoro di modernizzazione che punti al «buongoverno»: istituzioni statali funzionanti e Stato di diritto sono i presupposti dello sviluppo economico. La cooperazione con amministrazioni e regimi corrotti è senz'altro insoddisfacente, ma talvolta è inevitabile per raggiungere tali obiettivi.

Nella scelta dei Paesi prioritari dovranno essere maggiormente presi in considerazione Paesi la cui crescita possa diffondersi anche negli Stati confinanti (effetto *spillover*). Gli interessi dell'economia svizzera costituiscono qui un primo indicatore. In Africa, per esempio, potenziali motori della crescita sono l'Angola, l'Etiopia, il Botswana, la Costa d'Avorio, il Ghana, il Kenya, la Nigeria, il Senegal e il Sudafrica. Questi Paesi non richiedono tanto articolati programmi di cooperazione allo sviluppo, quanto interventi di sostegno ad hoc in campi specifici (lotta alla corruzione e al riciclaggio di denaro, elaborazione di un quadro legislativo adeguato, protezione degli investimenti, rafforzamento del settore della giustizia e della politica fiscale).

Collaborazione più stretta con le imprese svizzere

Non solo i grandi gruppi dovrebbero osare fare un passo verso il continente africano, ma anche le PMI svizzere, che potrebbero svolgere un ruolo chiave nel trasformare le imprese locali in un motore di sviluppo. Gli investimenti privati in Africa sono fondamentali. La Confederazione deve promuoverli maggiormente. A tal fine devono essere elaborati strumenti adeguati. Si tratta di offrire aiuti per avviare un'attività come pure una consulenza di qualità, anche attraverso le rappresentanze in loco.

Sono poi necessarie nuove forme di cooperazione tra attori statali e non statali, che vadano oltre il finanziamento della cooperazione allo sviluppo da parte dell'economia privata. Un'interessante opportunità è il trasferimento di competenze attraverso il settore privato. Lo sviluppo economico richiede infatti specialisti che dispongano di un'esperienza pratica. Si potrebbero inviare in loco, per qualche mese, pool di esperti composti da personale qualificato proveniente dall'economia privata, dalla Confederazione e dai Cantoni. Un modello in questo senso sono i corpi di milizia nel campo della promozione della pace e dell'aiuto umanitario.

Far leva sui punti di forza della Svizzera: buongoverno, formazione, ambiente e innovazione

La cooperazione internazionale allo sviluppo è in piena trasformazione. Paesi donatori come la Cina e gli Stati del Golfo hanno una visione dello sviluppo diversa rispetto alla Svizzera e questo rende ancora più importante presentarsi con un profilo chiaro: la Svizzera deve fare leva consapevolmente sui suoi punti di forza, radicati nel suo sistema statale, che rappresentano un valore aggiunto riconosciuto a livello globale. In altre parole: la Svizzera deve ricorrere al proprio *soft power*. I suoi punti di forza saranno più richiesti che mai sul piano internazionale.

Tra i punti di forza della Svizzera si possono annoverare quelli elencati di seguito.

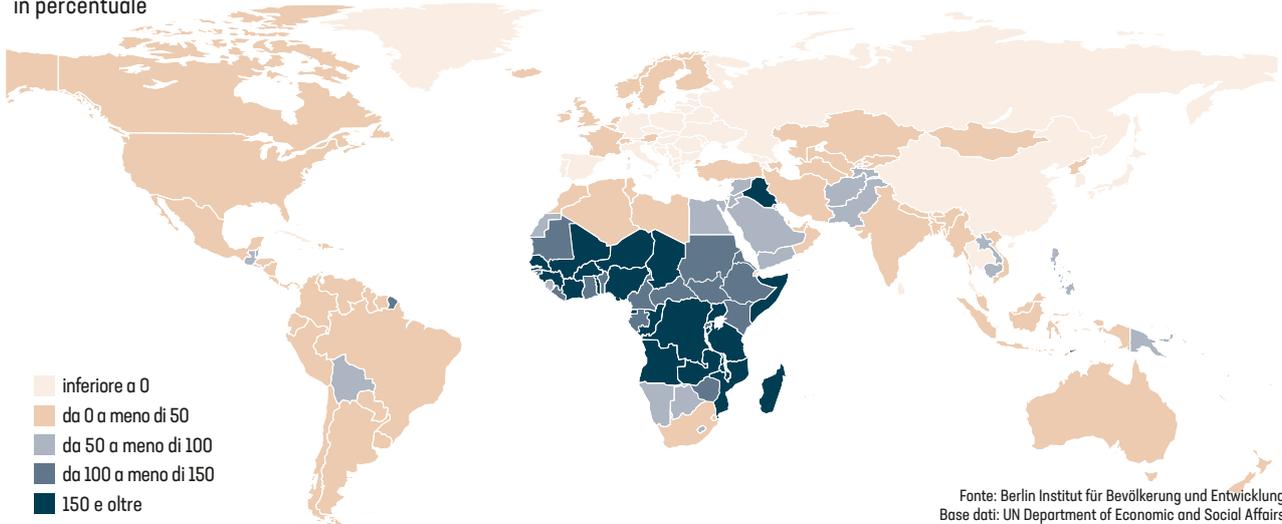
- **Governance:** è qui che si incontrano di solito gli ostacoli più gravi allo sviluppo. La Svizzera dispone di esperienza e credibilità nell'ambito dello Stato di diritto, buongoverno, diritti umani, vicinanza alle esigenze dei cittadini e sussidiarietà.
- **Istruzione:** l'esperienza federale nel campo della formazione a tutti i livelli, e in particolare in quello della formazione professionale, può offrire nuove prospettive ai giovani nei Paesi in via di sviluppo ed emergenti. La formazione è destinata a essere sempre più importante per lo sviluppo economico.
- **Ambiente e cambiamenti climatici:** è in aumento la richiesta di competenze ed esperienza nell'ambito della riduzione delle emissioni e dell'inquinamento, nonché dell'impiego efficiente delle risorse naturali. Supporto tecnico e investimenti devono per esempio permettere ai Paesi in via di sviluppo di produrre energia elettrica, calore e freddo in modo più pulito, efficiente e sostenibile. Il settore delle industrie cleantech può contribuire a individuare soluzioni adeguate. Le competenze necessarie per reagire alle catastrofi naturali, sempre più frequenti e violente, e per gestire le grandi sfide legate all'acqua saranno a loro volta sempre più richieste.

A contraddistinguere il profilo della Svizzera è anche il modo in cui opera concretamente nei suoi interventi di cooperazione allo sviluppo. La capacità innovativa è un punto di forza che merita di essere messo ulteriormente in evidenza.

- In primo luogo, i programmi globali con i quali la Svizzera contribuisce a individuare soluzioni alle sfide del pianeta (per esempio quello sulla sicurezza alimentare e quello sulla salute) hanno un

Evoluzione della popolazione 2015-2060

in percentuale



carattere pionieristico. Il nostro Paese dispone delle conoscenze e delle risorse necessarie per individuare soluzioni innovative a livello globale.

- In secondo luogo la Svizzera, secondo l'OCSE, è in grado di adattare i propri programmi ai bisogni concreti tramite partenariati e modelli di finanziamento innovativi e una grande flessibilità.
- In terzo luogo, la Svizzera può accrescere l'efficacia della cooperazione allo sviluppo mediante l'utilizzo di nuove tecnologie. L'intelligenza artificiale, per esempio, può permettere di riconoscere rapidamente tendenze negative e rafforzare così la prevenzione. La Svizzera può aiutare i Paesi in via di sviluppo a sfruttare le opportunità della trasformazione digitale minimizzandone i rischi (cap. 3.5).

Politica migratoria svizzera orientata alle cause

Il benessere della Svizzera dipende da una migrazione economica sicura e regolare. Il nostro Paese ha dunque interesse a ridurre la migrazione irregolare, un obiettivo che richiede un impegno bilaterale e multilaterale. Tra cooperazione allo sviluppo e politica migratoria ci deve quindi essere una correlazione strategica.

La Svizzera resta fedele al suo approccio allo sviluppo. Mentre la pressione politica spinge molti Stati a investire fondi in misure di sicurezza a breve termine per arginare i flussi migratori non voluti, la Svizzera deve portare avanti la propria politica migratoria: più ampia e orientata alla ricerca di soluzioni sul lungo periodo.

Occorre inoltre investire di più nell'analisi delle cause della migrazione e quindi nella prevenzione. Innanzitutto è necessario impegnarsi per creare migliori prospettive economiche, sociali e politiche nelle regioni d'origine. La Svizzera deve mettere in primo piano la protezione e il sostentamento di profughi e migranti sul posto. Nel caso in cui non ci fossero prospettive di ritorno, deve agire affinché le persone abbiano la possibilità di raggiungere un'indipendenza economica nei Paesi di prima accoglienza. Può aiutare i profughi che intendono ritornare in patria e può sostenerli nei loro sforzi per ricostruirsi un'esistenza nei Paesi d'origine. Può inoltre fornire supporto ai Paesi d'origine e di transito nell'elaborazione di una politica migratoria. I partenariati in materia di migrazione devono essere ampliati.

Un punto di partenza importante per la politica migratoria estera è la demografia. In Africa la diminuzione del tasso di natalità è il presupposto necessario per garantire alla popolazione un maggiore benessere. A tale scopo sono indispensabili una formazione preventiva concreta per adeguare la pianificazione familiare e, in generale, l'aumento del livello di istruzione per tutta la popolazione. Il tasso di alfabetizzazione è attualmente fermo a poco più del 60 per cento.

Cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario saldamente connessi

Garantendo alle persone in fuga prospettive in loco, l'aiuto umanitario ha un effetto stabilizzatore. Ciò vale soprattutto nelle regioni dei Paesi di prima accoglienza, intorno ai focolai di crisi. La cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario devono interagire continuamente e in maniera più stretta. Nelle crisi di lunga durata non è più possibile determinare i bisogni della popolazione unicamente in base agli strumenti della cooperazione internazionale allo sviluppo.

È necessario un approccio integrato che abbia l'obiettivo di liberare le persone dalla dipendenza dagli aiuti di emergenza. Oltre a fornire questi ultimi, nel lungo periodo l'aiuto umanitario può contribuire a creare nuove prospettive. Da parte sua la cooperazione allo sviluppo, il cui operato punta ad avere effetti duraturi, deve diventare più flessibile sul piano operativo. In contesti in rapido mutamento deve poter reagire in maniera adeguata.

La tradizione umanitaria della Svizzera è una parte importante della nostra buona reputazione. In futuro la Svizzera può continuare a risultare convincente in questo ambito presentandosi con un profilo chiaro e un orientamento universale. Con il Corpo svizzero di aiuto umanitario dispone di *soft power* e di competenze specialistiche riconosciute a livello internazionale.

Per quanto riguarda il futuro orientamento dell'aiuto umanitario, si deve tenere presente che le richieste di aiuto internazionale in caso di catastrofi naturali stanno calando. Anche grazie al sostegno della Svizzera molti Stati dispongono delle strutture necessarie per affrontare autonomamente queste crisi. La catena di soccorso svizzera in caso di terremoti è stata attivata l'ultima volta nel 2009. Occorre pertanto verificare la possibilità di gestire, tramite l'aiuto umanitario, un numero maggiore di azioni dirette, come accade da anni con i convogli umanitari inviati in Ucraina. I bisogni sono tanti, non da ultimo in Africa. La Svizzera è inoltre ben posizionata per sfruttare il potenziale della digitalizzazione al fine di rendere ancora più efficaci gli interventi dell'aiuto umanitario. Il CICR, nostro principale partner umanitario, è in questo senso un pioniere e un esempio da seguire.

Libertà d'azione e capacità di assumersi dei rischi

Oggi, anche a causa del suo peso sul piano finanziario, la cooperazione allo sviluppo si trova poli-

ticamente sotto le luci dei riflettori. L'equilibrio tra obbligo di rendere conto del proprio operato e libertà d'azione è fondamentale. Un controllo burocratico troppo stretto ostacolerebbe la disponibilità ad assumersi dei rischi in contesti difficili e fragili, una caratteristica essenziale della cooperazione allo sviluppo. Occorre testare nuovi approcci, per esempio tesi a rafforzare la responsabilità individuale della popolazione locale o a promuovere i diritti delle imprese.



3.4.2. Modernizzare i buoni uffici

La promozione civile della pace gode di un ampio sostegno in Svizzera. È nel DNA della nostra politica estera. Contribuendo a prevenire e superare i conflitti la Svizzera accresce anche la propria sicurezza. Grazie ai suoi buoni uffici rafforza inoltre i contatti politici con i responsabili politici degli Stati interessati.

Da oggi al 2028 si prevede un aumento delle richieste di mediazione svolta da Stati terzi indipendenti. Ci sono tuttavia due motivi per cui la Svizzera non può semplicemente adagiarsi sugli allori della propria buona reputazione in questo campo.

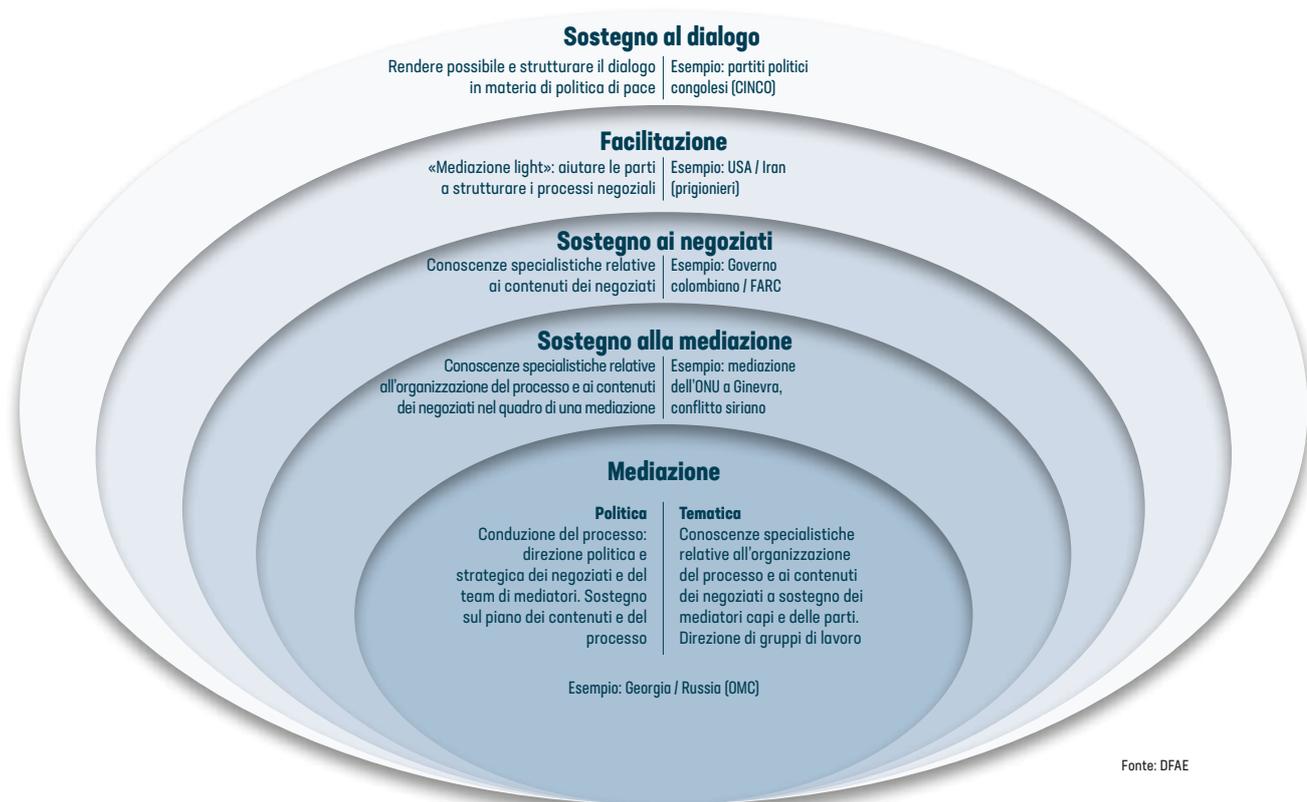
Da un lato le condizioni del lavoro per la pace sono diventate più difficili. Molti conflitti sono estremamente complessi. In alcuni casi sono coinvolte decine di parti in causa con interessi particolari, strutture diffuse e responsabilità diverse. Anche le cause dei conflitti sono molteplici. La situazione politica mondiale contribuisce inoltre a far sì che i conflitti siano più ardui da risolvere.

Dall'altro il campo della promozione della pace è sempre più frammentato. Sono sempre di più gli Stati europei che si posizionano come mediatori. E contemporaneamente fanno la loro comparsa attori non occidentali. La Svizzera deve quindi adeguare la propria offerta e affermarsi in un mercato dei buoni uffici in cui non manca la competizione.

Costruire la pace dal basso facendo leva sui punti di forza della Svizzera

Le *impasse* politiche riducono il numero di grandi processi negoziali che portano alla conclusione di trattati di pace articolati. Il lavoro di promozione della pace si sta spostando sempre più spesso su un piano locale, concentrandosi su aspetti parziali dei conflitti. La pace si costruisce così, passo per passo. La Svizzera sembra predestinata a questo tipo di approccio bottom-up: il suo ordinamento

La mediazione fa parte dei buoni uffici



costituzionale e sociale si riflette nell'impostazione articolata e a lungo termine della sua attività a favore della pace.

Promozione del dialogo, divisione dei poteri e coinvolgimento di tutte le parti interessate sono aspetti sempre più importanti. La facilitazione dei processi di dialogo locali tra vari gruppi sociali deve continuare a essere parte integrante della politica di pace. Il sostegno a donne e giovani in situazioni di conflitto e il loro coinvolgimento nei processi di prevenzione e di pace può aiutare a mettere in moto nuove dinamiche sociali. Anche in futuro continuerà a essere richiesta l'esperienza svizzera nell'ambito delle questioni costituzionali, dell'elaborazione del passato e della lotta contro l'impunità in caso di crimini di guerra.

Un profilo più politico per la promozione della pace

In futuro la semplice offerta di mediazione non sarà più sufficiente. I mandati richiedono investimenti politici. La Svizzera deve ribadire la propria discrezione, apprezzata a livello internazionale, ma allo stesso tempo essere più attiva politicamente nella ricerca dei mandati. Solo questo, insieme al lavoro di pace costruito dal basso, può garantirle anche in futuro di profilarsi come mediatrice leader nei processi di mediazione.

A tal fine sono necessari impegno politico, una certa disponibilità ad assumersi dei rischi e una strategia chiara. Occorre inoltre assicurare un'offerta di servizi interessante e profilarsi in questioni concrete. Oltre alla Ginevra internazionale, anche altre sedi di negoziazione possono rispondere alle esigenze di isolamento spesso espresse dagli attori coinvolti.

Gli specialisti svizzeri in questo ambito portano avanti l'impegno politico per la pace e creano un clima di fiducia tra le parti in conflitto. In caso di necessità deve poter essere impiegato immediatamente un team con competenze adeguate. Per guidarlo servono diplomatici o mediatori esperti. Un numero maggiore di inviati speciali nelle aree di conflitto oppure in ambiti tematici come la diplomazia dell'acqua può dare maggior peso politico all'impegno svizzero.

La candidatura della Svizzera a membro non permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU renderà più incisivo il profilo del nostro Paese nell'ambito dell'impegno per la pace, evidenziando il *soft power* svizzero sia a livello internazionale sia sul piano interno. Come partner credibile e orientato ai risultati, la Svizzera può costruire ponti. La presenza nel Consiglio di sicurezza sarebbe particolarmente importante per la Ginevra internazionale. Gli scambi intensi con gli Stati membri, incluse le potenze con diritto di veto, offrirebbe inoltre alla Svizzera un'ulteriore piattaforma per la tutela bilaterale dei propri interessi.

Buoni uffici tra tradizione e innovazione

Visto l'aumento delle tensioni interstatali, i buoni uffici nella loro forma classica restano attuali. Comprendono i mandati in qualità di potenza protettrice ma anche misure per creare un clima di fiducia, come quelle sviluppate durante la guerra fredda con la collaborazione determinante della Svizzera.

Al contempo è possibile estendere i buoni uffici a nuovi settori. I principi alla base dei buoni uffici potrebbero diventare un elemento chiave della nuova politica estera in ambito tecnologico (cap. 3.5) e potrebbero essere applicati anche in ambito economico. Alla luce della situazione giuridica frammentata, infatti, i meccanismi di risoluzione delle controversie in campo commerciale risulteranno sempre più spesso inutilizzabili. La mediazione svizzera in caso di dispute economiche e commerciali può ampliare in maniera interessante il campo dei buoni uffici. Esistono già esempi concreti di questo impegno. La Svizzera ha per esempio negoziato, nel contesto della crisi tra Russia e Georgia, un accordo che disciplina l'amministrazione delle dogane e la vigilanza sul traffico di merci.

Competenze specialistiche e pratiche per la promozione della pace

La ricerca di una soluzione ai conflitti à *la suisse* deve diventare un vero e proprio brand utilizzabile anche senza una diretta partecipazione del nostro Paese. L'offerta di corsi di formazione per mediatori svizzeri e stranieri lanciata dal Politecnico federale di Zurigo e dal DFAE è un elemento importante. Si può pensare anche a un «manuale» svizzero di misure concrete di promozione della pace. I dialoghi bilaterali di mediazione con altri Stati – anche non occidentali – devono essere incrementati.

La Svizzera all'intersezione tra pace e sviluppo

L'Agenda 2030 parte dalla considerazione che pace e sviluppo sostenibile siano il presupposto l'una dell'altro e viceversa.

In Svizzera la promozione della pace e la cooperazione allo sviluppo sono già strettamente correlate, attraverso documenti di base congiunti e strategie regionali. A livello operativo il potenziale della cooperazione internazionale può ancora essere ottimizzato.

Quello che la Svizzera può fare all'intersezione tra pace e sviluppo è ben illustrato dalla diplomazia

dell'acqua. *Blue Peace* è ormai effettivamente diventato un brand di risonanza globale: in Medio Oriente e in Asia centrale il nostro Paese si impegna affinché l'acqua, da possibile causa di conflitto, si trasformi in elemento chiave di cooperazione e di pace. Simili approcci tesi alla prevenzione dei conflitti sono lungimiranti.



3.4.3. Costruire ponti per un ordine basato sul diritto

Regole del gioco vincolanti, che valgano allo stesso modo per piccoli e grandi Stati, sono il presupposto per una coesistenza pacifica della comunità internazionale. La Svizzera dipende, per il proprio benessere, la propria sicurezza e la propria indipendenza, da un ordine basato sul diritto di cui fa parte un efficace multilateralismo. I grandi vantaggi che l'ordine internazionale – creato dopo il 1945 – ha portato con sé vengono oggi facilmente dimenticati. Devono pertanto essere rimessi in primo piano e divulgati.

L'approccio multilaterale sta diventando, nel nostro mondo politicamente frammentato, più difficile e allo stesso tempo sempre più importante. La più ampia distribuzione dei centri di potere in Stati di tutte le aree del pianeta implica crescenti divergenze di interessi e valori. **I cambiamenti in corso sul fronte del multilateralismo sono, in ultima analisi, l'espressione di una crisi di fiducia nei confronti della globalizzazione.** Tali cambiamenti interessano tutte le organizzazioni ma si manifestano in maniera diversa. Entità basate su valori forti, come il Consiglio d'Europa, devono sempre più spesso far fronte a interessi centrifughi. Organizzazioni come l'ONU, che è piuttosto una piattaforma per appianare le divergenze di interessi, risultano più stabili.

La Svizzera deve continuare a impegnarsi a favore di soluzioni multilaterali e di un ordine basato su regole vincolanti. Il bisogno di mediatori che sappiano appianare le divergenze aumenta. Con i suoi valori stabili e la sua ricerca di compromessi, la Svizzera dispone delle caratteristiche necessarie per essere una costruttrice di ponti.

Organizzazioni multilaterali funzionanti

Il sistema multilaterale ha bisogno di riforme: meno burocrazia, più efficienza e più risultati. Da una parte devono essere migliorate le modalità di lavoro delle organizzazioni, con più decisioni congiunte dei loro Stati membri; dall'altra anche le prestazioni operative devono diventare più efficienti. In entrambi i campi la Svizzera deve presen-

tare proposte di riforma insieme ai propri partner. Grazie al suo forte impegno multilaterale può contribuire in maniera convincente alle discussioni in questo ambito.

Con la sua universalità e legittimità l'ONU è uno strumento importante per la tutela degli interessi svizzeri. A livello economico la Svizzera deve mirare a diventare, come la Spagna e Singapore, un ospite permanente al G20: in questo forum c'è in gioco di più degli interessi finanziari. In Europa, l'OSCE e il Consiglio d'Europa restano gli organismi più significativi. Parallelamente la Svizzera deve portare avanti la sua strategia vincente che mira a stringere relazioni formali con organizzazioni regionali extraeuropee come l'Unione africana o l'ASEAN. In tal modo può dare una maggiore base di appoggio alla sua politica estera autonoma.

Dal punto di vista tematico il nostro Paese deve dedicare particolare attenzione, anche in ambito multilaterale, ai temi della politica di sicurezza. L'erosione del controllo internazionale degli armamenti rende l'Europa più insicura. Servono regole per evitare una corsa agli armamenti nell'ambito del cyberspazio e dell'intelligenza artificiale. Anche la prevenzione dei conflitti è efficace solo se può contare su approcci multilaterali. La Svizzera deve infine ancorare più saldamente il proprio impegno multilaterale nella politica interna.

Ginevra come laboratorio di un multilateralismo riformato

Negli ultimi 100 anni, la Svizzera è riuscita a dare vita a un'importante sede della *governance* mondiale a Ginevra: vi si prendono numerose decisioni che migliorano la vita di milioni di persone. Questa attenzione per questioni operative è uno dei punti

forti di Ginevra. Alla politica estera svizzera, Ginevra offre la possibilità di intrattenere una rete di contatti unica che può essere utilizzata in maniera ancora più sistematica.

La Ginevra internazionale deve inoltre poter disporre in futuro di una base più solida a livello regionale, ossia della necessaria massa critica in grado di sostenerla. La regione del Lago Lemano e la regione confinante in Francia devono essere maggiormente integrate. A tal fine servono impegno politico e una strategia lungimirante di Stato ospite.

Il contesto straordinario di Ginevra, con la presenza contemporanea di innumerevoli attori, insieme alla neutralità e alla credibilità della Svizzera, costituiscono un buon presupposto per garantire anche in futuro l'ottimo posizionamento della città: un aspetto tanto più determinante visto l'aumento della concorrenza internazionale tra gli hub nel campo del dialogo e della regolamentazione.

Il contesto straordinario di Ginevra, con la presenza contemporanea di innumerevoli attori, insieme alla neutralità e alla credibilità della Svizzera, costituiscono un buon presupposto per garantire anche in futuro l'ottimo posizionamento della città: un aspetto molto importante visto l'aumento della concorrenza internazionale tra gli hub nel campo del dialogo e della regolamentazione.

Ginevra potrà spiccare sui suoi concorrenti diventando la sede di punta per **forme di governance innovative**, che vadano oltre i modelli usuali di collaborazione interstatale per promuovere ecosistemi dinamici, composti dagli attori più disparati. Tali entità possono sviluppare soluzioni per affrontare temi critici per il futuro, come la digitalizzazione.

Cifre e dati sulla Ginevra internazionale (2018)



Fonte: DFAE

Proteggere il diritto internazionale pubblico e applicarlo a nuovi ambiti tematici

Il diritto internazionale pubblico è un'assicurazione sulla vita per la Svizzera, che deve impegnarsi, in primo luogo, per garantire un miglior rispetto degli obblighi esistenti. Ciò vale innanzitutto per il diritto internazionale umanitario che oggi è sempre più messo alla prova.

Nei nuovi ambiti tematici, come la trasformazione digitale, gli strumenti giuridici devono essere chiariti e adeguati alle nuove realtà (cap. 3.5). La Svizzera deve essere in prima linea su questo fronte, anche per quanto riguarda l'applicabilità del diritto internazionale nel cyberspazio. Servono inoltre misure che coinvolgano maggiormente gli attori non statali nell'elaborazione degli accordi internazionali.

Nel campo del *soft law* la Svizzera deve disporre delle necessarie competenze. Deve essere ampliata il *know-how* per la risoluzione delle controversie a livello internazionale. Nel quadro di un sistema di regolamentazione commerciale frammentato, la Svizzera si troverà sempre più spesso coinvolta in dispute di questo genere. Il rischio che altri Stati adottino misure di compensazione contro il nostro Paese o ricorrano a un tribunale aumenta. La Svizzera dovrà difendere i propri interessi con mezzi analoghi.

Tutela dello Stato di diritto, dei diritti umani e della democrazia

La triade Stato di diritto, diritti umani e democrazia è un elemento fondamentale dell'ordine internazionale attuale, garante della libertà individuale e della possibilità di determinare il corso della propria vita. Questa triade non può essere data per scontata, soprattutto negli anni che ci separano dal 2028. La convinzione che non ci si debba ingeire nelle questioni interne di altri Paesi guadagna terreno in troppi Stati. L'impegno svizzero resta importante ma diventerà più complesso. Aumenteranno i conflitti tra obiettivi divergenti.

L'azione della Svizzera non dovrà avere l'effetto di far apparire in contraddizione diritti umani ed economia. Il nostro Paese ha sviluppato approcci incoraggianti per stabilire, insieme al settore privato, standard che garantiscano il rispetto e la promozione dei diritti umani da parte delle aziende. Tali approcci si basano sul principio della responsabilizzazione. Affrontare la politica estera in materia di diritti umani mettendo in primo piano i partenariati è promettente: le imprese infatti hanno interesse a rispettare i diritti dell'uomo. Al contempo, impegnandosi localmente, possono contribuire a migliorare la situazione di questi diritti sul posto.

Poiché la situazione internazionale è frammentata anche per quanto riguarda la concezione dei diritti umani, la Svizzera deve promuovere il dialogo tra Stati. In definitiva anche per i diritti umani vale il principio secondo cui nuovi ambiti sollevano nuovi dubbi – per esempio sul furto d'identità o sul *cybermobbing* – ma anche opportunità. È venuto il momento di riflettere a diritti umani digitali.



3.5. La tecnologia, un nuovo ambito tematico della politica estera

Il cambiamento tecnologico in atto non sta solo trasformando radicalmente il mondo, ma anche la politica estera. Sarebbe limitativo considerare le nuove tecnologie semplici strumenti di lavoro. La Svizzera deve piuttosto concepire la tecnologia come un nuovo ambito tematico della politica estera. Una vera e propria «politica estera in ambito tecnologico» può contribuire a sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie alla Svizzera e al mondo, riducendone i rischi.

Con i suoi politecnici e gli altri centri di ricerca la Svizzera è in prima linea nel campo dello sviluppo di nuove tecnologie e si colloca ai primi posti nelle classifiche *Impact-per-Paper* relative alle ricerche nel settore dell'IA. La procedura di *deep learning* denominata «*Long Short-Term Memory*» e ormai integrata in ogni smartphone è stata sviluppata nel nostro Paese. La Svizzera è inoltre tra le nazioni leader nel campo dell'ingegneria meccanica e della robotica.

Importanti imprese tecnologiche hanno sede nel Paese. In proporzione alla sua popolazione, la Svizzera ha una grande densità di startup nel settore dell'IA. Per quanto riguarda le biotecnologie, le imprese svizzere nel settore farmaceutico, chimico, agroindustriale e alimentare svolgono un ruolo significativo a livello globale. Tutte queste imprese contribuiscono alla buona reputazione della Svizzera come polo dell'innovazione. Sul territorio del nostro Paese sono inoltre presenti molti attori e organizzazioni internazionali come il WEF e il CICR che contribuiscono in modo decisivo alle discussioni sulla trasformazione digitale. Ne traggono vantaggio, per esempio, le organizzazioni multilaterali come l'ONU, che in Svizzera possono entrare in contatto con questi esperti.

Anche il profilo della Svizzera nell'ambito della politica estera ne fa un luogo fondamentale dove affrontare le questioni tecnologiche. La neutralità è il fondamento della credibilità della politica svizzera in ambito tecnologico. L'autonomia della Svizzera e la sua reputazione come mediatrice offrono nuove opportunità.

Ci sono dunque tutti i presupposti per un chiaro impegno di politica estera nel campo della tecnologia. È necessario tuttavia combinare i vari elementi in maniera ottimale: finora la Svizzera è stata infatti poco presente nei dibattiti sulle nuove tecnologie. Punti di riferimento nel settore dell'IA sono gli Stati Uniti e la Cina. In Europa gli Stati dal profilo più netto e determinante sono Regno Unito, Germania, Francia, Finlandia, Paesi Bassi e Danimarca.



La visione

Nel 2028 le nuove tecnologie sono un ambito tematico della politica estera svizzera.

A livello mondiale la Svizzera è leader nella ricerca e nella *governance* nel campo dell'intelligenza artificiale (IA) e di altre nuove tecnologie. Persegue un chiaro profilo tematico e ha una posizione preminente nei dibattiti internazionali.

La Svizzera sfrutta le nuove tecnologie per rendere più efficaci le sue posizioni e il suo impegno sul piano della politica estera. Il settore industriale e quello scientifico sono partner permanenti in questo processo.

Nella visione per il 2028 i tre capisaldi elencati di seguito rappresentano un buon punto di partenza per posizionarsi nel campo delle nuove tecnologie:



3.5.1. La Svizzera come polo dell'innovazione e della *governance* nell'ambito delle nuove tecnologie

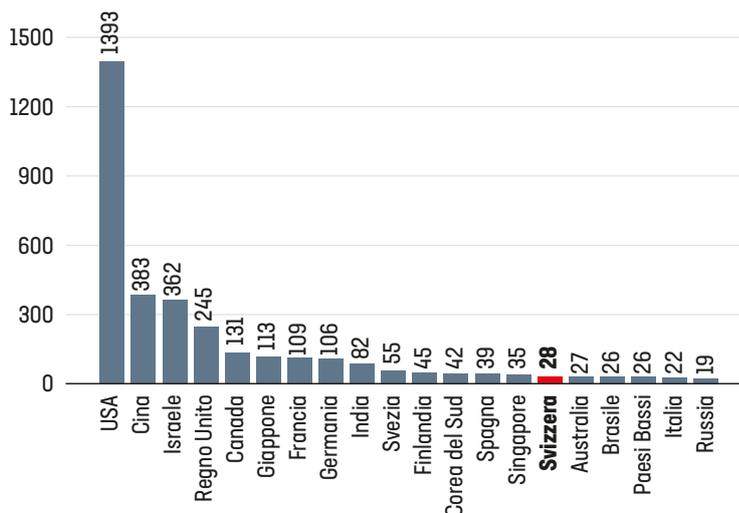
Se la Svizzera vuole posizionarsi nel campo delle nuove tecnologie, le misure da prendere vanno oltre la sfera della politica estera. È necessario per esempio elaborare una strategia nazionale sull'IA, creare una regolamentazione favorevole alle startup e introdurre mezzi di promozione federali competitivi sul piano internazionale per arrestare la fuga di cervelli (*brain drain*) che allontana le menti migliori dalla Svizzera nell'ambito dell'IA ma anche delle biotecnologie.

La politica estera dal canto suo può dare importanti contributi, come esposto qui di seguito.

La Svizzera deve fare della **Ginevra internazionale un centro nevralgico del dibattito globale sulla digitalizzazione e sulle nuove tecnologie**. Ginevra è già un ecosistema dinamico in cui si incontrano i gruppi di attori più disparati. Questo ecosistema deve essere promosso e sviluppato per ricavarne modelli innovativi di *governance* per le nuove tecnologie. Attualmente le istituzioni statali e parastatali fanno fatica a tenere il passo dei rapidissimi sviluppi tecnologici in corso. Il futuro è rappresentato dall'interazione creativa tra i più diversi gruppi di interesse in piattaforme adeguate.

Il consolidamento di queste competenze e di queste reti dovrebbe diventare un elemento della politica di Stato ospite. Con la decisione, a inizio 2019, di istituire la fondazione *Geneva Science and Diplomacy Anticipator* il Consiglio federale ha dato, insieme al

I primi 20 Paesi sedi di startup nel settore dell'IA



Fonte: Roland Berger, ASGAR, Artificial Intelligence - A strategy for European startups

Cantone e alla città di Ginevra, un segnale forte. **L'interrelazione tra politica in ambito scientifico e diplomazia svizzera** ha grandi potenzialità.

Al di là di Ginevra, nel campo delle nuove tecnologie la Svizzera deve **rafforzare i legami tra Confederazione, mondo della ricerca e industria**. L'unione di diverse competenze crea la massa critica necessaria per essere competitivi. I partenariati nell'ambito dell'IA aiutano a fissare le giuste priorità per la politica tecnologica estera e a sviluppare le relative competenze.

Dagli ambienti scientifici arriva la proposta di lanciare un **iniziativa di politica estera per promuovere la ricerca di base nell'ambito dell'IA**. L'obiettivo è un impiego trasparente, giusto e pacifico dell'IA in contrapposizione alla corsa agli armamenti tecnologica. L'idea è quella di creare un'organizzazione apposita, modellata sul CERN, con sede in Svizzera. Un progetto così ambizioso dovrebbe essere sostenuto da un gruppo di Stati mossi da obiettivi comuni.

Un'altra idea interessante punta a fare della Svizzera **un porto sicuro per i dati**. La protezione dei dati e la sicurezza dei sistemi informativi e delle relative infrastrutture saranno sempre più importanti, anche per le organizzazioni internazionali. L'offerta di una **cassaforte digitale** potrebbe diventare una **nuova variante dei buoni uffici** e al contempo posizionare la Svizzera come centro economico nel settore IT. La neutralità, la stabilità politica, la regolamentazione relativa alla protezione dei dati e le competenze tecnologiche costituiscono buoni presupposti in questo senso.



3.5.2. Diplomazia high tech

Negli ultimi trent'anni la Svizzera ha saputo profilarsi a livello internazionale nel campo della promozione della pace. L'attuale competizione tecnologica, motivata dalla situazione geopolitica, potrebbe essere l'occasione per ottenere lo stesso risultato anche nel campo della politica estera nell'ambito della tecnologia. Quest'ultima potrebbe rappresentare un importante anello di congiunzione tra politica di pace, cooperazione allo sviluppo, politica ambientale e politica estera nel campo della sicurezza, contribuendo così a rafforzare un ordine internazionale fondato sul diritto.

L'elaborazione di nuove norme costituisce un obiettivo a lungo termine. A breve e a medio termine si tratta di porre le domande giuste e di dare risposte che siano ampiamente condivise nella società. Il diritto internazionale pubblico vigente deve essere applicato nel modo più ampio possibile. Finché non si giungerà a un accordo su standard di validità generale, l'autoregolazione volontaria nell'uso degli algoritmi di IA costituisce un approccio promettente, che suscita anche l'interesse delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra.

La Svizzera deve crearsi un forte profilo di politica estera tecnologica in particolare in tre settori, intervenendo su questi temi nei dibattiti internazionali.

Il primo settore è quello della **sicurezza**. L'automatizzazione delle armi e la militarizzazione dello spazio con armi altamente tecnologiche impongono di ripensare le norme del diritto internazionale umanitario e del diritto bellico. Un'altra sfida in

quest'ambito sono le operazioni di influenza e la capacità di proteggersene. Infine la politica estera della Svizzera in ambito cyber potrebbe essere ampliata nel quadro della politica tecnologica estera.

Il secondo settore è quello **della democrazia e delle questioni etiche**. Al centro della trasformazione tecnologica ci devono essere le esigenze dei cittadini e delle cittadine. Punti di riferimento in questo ambito sono la protezione della sfera privata nello spazio digitale e l'elaborazione di norme sociali per le piattaforme digitali. I diritti umani devono essere tutelati tanto online quanto offline. La Svizzera può fungere da apripista per un utilizzo responsabile e orientato all'essere umano dell'IA e delle altre nuove tecnologie.

Il terzo settore è quello delle **trasformazioni sociali ed economiche**. La Svizzera può contribuire a dare risposte internazionali alle sfide della quarta rivoluzione industriale e a massimizzarne le opportunità per i Paesi dell'OCSE e per quelli in via di sviluppo. In questi ultimi occorrono strategie per rendere le innovazioni tecnologiche un motore di crescita.

La digitalizzazione è un tema trasversale: per sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie nel campo della politica estera e permettere alla Svizzera di avere un profilo riconoscibile in ambito tecnologico, il DFAE deve **sviluppare competenze** specifiche e collaborare con il settore industriale e il mondo scientifico. Un'unità organizzativa specializzata in politica tecnologica estera potrebbe riunire specialisti nel trattamento dei dati e diplomatici della tecnologia, diventando un punto di riferimento per le diverse cerchie interessate. Infine l'incidenza della politica estera svizzera in ambito tecnologico potrebbe essere rafforzata grazie a un «ambasciatore *tech*» e alle competenze raccolte in rappresentanze estere, come quella di San Francisco.



3.5.3. Accrescere l'efficacia della politica estera

La trasformazione digitale porta con sé grandi opportunità per la definizione e l'attuazione della politica estera. La sua efficacia può essere accresciuta impiegando **l'IA come strumento di analisi e di supporto all'iter decisionale**. Una valutazione basata su dati dei social media permette per esempio di acquisire conoscenze approfondite sul modo in cui la Svizzera viene percepita a livello internazionale (cap. 3.2.4 e 3.3.1). Nel campo della promozione della pace l'analisi dei big data consente di individuare tempestivamente le situazioni di potenziale conflitto. In caso di crisi umanitarie è possibile identificare le esigenze delle persone coinvolte e rispondervi in maniera più rapida e precisa (cap. 3.4.1).

La trasformazione digitale aumenta le possibilità di raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. La politica estera svizzera deve accordare grande importanza all'attuazione di questo principio. In concreto deve ampliare sia l'offerta di servizi digitali sia la possibilità di fornire determinati servizi utilizzando le risorse della digitalizzazione.



3.6. Consapevoli a fianco dell'Europa e nei confronti dell'Europa

Le relazioni tra Svizzera ed Europa sono il **tema cruciale della politica estera del nostro Paese**. Gli sviluppi nella politica mondiale e commerciale lasciano pensare che sarà così anche in futuro (cap. 2). Per la prosperità della Svizzera **l'accesso al mercato interno europeo** rimane centrale. Gli scambi commerciali con l'UE rappresentano più della metà del commercio estero della Svizzera. L'importanza del mercato interno europeo – anche come mercato del lavoro – tornerà probabilmente a crescere. Lo stesso si può affermare del ruolo dell'UE come partner nei settori della scienza, dell'istruzione e dell'innovazione. La persistente frammentazione dell'ordine commerciale globale aumenta l'attrattiva del mercato dell'UE, che è omogeneo e regolamentato. Anche il rientro in patria di siti produttivi industriali, determinato dai progressi tecnologici, ne accresce l'importanza.

Gli sviluppi nel continente europeo sono significativi anche per la sicurezza della Svizzera. Il modo in cui **l'Europa si affermerà tra le potenze mondiali** sarà fondamentale. Se gli Stati europei non saranno in grado di tutelare verso l'esterno i propri interessi e valori, gli sviluppi critici avranno ricadute negative anche per la Svizzera. All'interno dell'Europa la **cooperazione nell'ambito di polizia e giustizia** diventerà più importante. Si cercheranno soluzioni comuni per la politica di asilo. Senza l'associazione al trattato di Schengen/Dublinko, la Svizzera sarebbe già oggi – tecnicamente parlando – svantaggiata.

Quale ruolo deve svolgere la Svizzera in questo contesto europeo? Più benessere e sicurezza grazie all'Europa possono rafforzare la sua indipendenza. Allo stesso tempo, la concezione politica che la Svizzera ha di sé è messa alla prova dall'unificazione europea. Il dibattito nazionale sulla politica europea è dominato dai timori di perdere qualcosa.

Per la politica europea della Svizzera tutto ciò significa che il Paese ha bisogno di un **partenariato** stretto e **dinamico** con l'UE e con i suoi Stati membri. Anche nel 2028 l'adesione all'UE non entrerà in discussione. Grazie alla via bilaterale la Svizzera continuerà a cercare l'equilibrio ottimale tra un accesso allargato al mercato unico e il mantenimento della più ampia indipendenza politica possibile.



La visione

La Svizzera ha consolidato la via bilaterale e contribuisce a plasmare l'Europa, in un'ottica di partenariato, anche come non membro dell'UE.

Le questioni istituzionali sono regolate e nella politica interna il discorso sull'Europa è risoluto e strategico. La Svizzera si percepisce come Paese geograficamente e culturalmente europeo, per il quale la tutela dei suoi interessi nel mondo parte dall'Europa. Punta a trovare soluzioni condivise per la regolamentazione della cooperazione regionale.

Nelle politiche settoriali coordinate dall'UE svolge un ruolo efficace grazie ai suoi diritti di partecipazione. In questo modo, contribuisce all'attrattiva globale dell'Europa come piazza economica e innovativa. In cambio trae beneficio dall'essere un partner politico di peso e con obiettivi affini rispetto ai vicini dell'UE.

I seguenti tre capisaldi definiscono le basi di un rapporto fruttuoso tra la Svizzera e l'UE nel 2028:



3.6.1. La chiave: partecipazione regolamentata al mercato interno

L'accesso non discriminatorio al mercato dell'UE è un tema centrale della politica estera della Svizzera sin dagli anni 1950 e continuerà a esserlo anche da oggi al 2028. Tre sviluppi determinano i requisiti per la futura collaborazione.

1. Il forte mercato interno dell'UE continuerà a esistere (cap. 2.1). La Svizzera ha quindi bisogno di un modello sostenibile nel lungo periodo che indichi come intende mantenere e strutturare il suo accesso a questo mercato.
2. L'interdipendenza economica e sociale tra la Svizzera e gli Stati dell'UE è più forte di quella reciproca tra molti Stati membri dell'UE. Il volume degli scambi con l'UE ammonta per giorno lavorativo a 1 miliardo di franchi e le frontiere svizzere sono attraversate giornalmente da circa 1,5 milioni di persone e 1 milione di veicoli. Il modello da implementare deve tenere conto di questa forte interdipendenza e mantenersi dinamico.

3. La Svizzera vuole mantenere il proprio corso autonomo in materia di politica europea. Il modello deve consolidare i traguardi raggiunti dalla via bilaterale, attrezzandola per il futuro.

Tra tutte le opzioni offerte dalla politica europea, un accordo istituzionale è quella che meglio soddisfa i tre requisiti. L'accordo consolida le relazioni bilaterali sul piano istituzionale, garantendo la partecipazione settoriale al mercato interno. In questo modo, la certezza del diritto si rafforza. Infine, un simile accordo consente di **sviluppare ulteriormente il corso autonomo della Svizzera**. Il recepimento dinamico della nuova legislazione dell'UE nell'ambito di applicazione degli accordi di accesso al mercato garantisce che gli accordi esistenti rimangano funzionali, possano essere sviluppati in base alle necessità e siano collegati a nuovi diritti di partecipazione per la Svizzera.

Una partecipazione attiva all'elaborazione del diritto dell'UE rafforza la sovranità della Svizzera, che dovrebbe dunque privilegiare la **co-definizione delle norme** piuttosto che mirare a un'esecuzione autonoma. Come espressione di una maggiore connessione tra politica estera e politica interna, il Parlamento e i Cantoni vengono coinvolti in misura maggiore, con la conseguenza che il loro ruolo nella politica europea si rafforza. Un comitato parlamentare misto con rappresentanti dell'Assemblea federale e del Parlamento europeo garantisce nuove possibilità di esercitare influenza. Un accordo istituzionale riflette l'importanza della Svizzera come partner settoriale nel mercato interno.

È nell'interesse della Svizzera poter contare su procedure regolamentate per l'accettazione o il rifiuto della nuova legislazione dell'UE come pure per la composizione delle controversie. Tali procedure impediscono infatti legami politici arbitrari. In questo modo le relazioni con l'UE non sarebbero completamente esenti da conflitti – le relazioni tra partner sovrani non lo sono mai, per definizione – ma questi conflitti verrebbero gestiti in maniera costruttiva. Le divergenze di opinione potrebbero essere risolte in maniera ordinata, facendo prevalere il diritto sulla forza. Il principio della proporzionalità di eventuali misure di compensazione relativizza inoltre la clausola ghigliottina: le relazioni tra la Svizzera e l'UE diventano complessivamente **più stabili e quindi più pianificabili**. L'effetto positivo si riverbera sulla politica estera ed europea della Svizzera nel suo insieme e ne amplia il margine di manovra.



3.6.2. Tutela degli interessi settoriali a tutti i livelli

La Svizzera ha molto da offrire all'Europa, dalla ricerca di punta al suo contributo alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata. Ovunque voglia realizzare i suoi interessi nella rete europea, la Svizzera è apprezzata come partner e sostanzialmente benvenuta.

Per la collaborazione in Europa, il nostro Paese può scegliere in maniera flessibile i propri strumenti: c'è il livello nazionale/autonomo e quello transfrontaliero con gli Stati confinanti; ci sono i progetti bilaterali o plurilaterali con Stati affini e quelli nell'ambito di organizzazioni regionali come l'OSCE e il Consiglio d'Europa. In tutte queste istanze la Svizzera incontra Stati membri dell'UE.

Per quanto riguarda la collaborazione europea in determinate politiche settoriali, le soluzioni guidate dall'UE sono sempre più presenti: i temi spaziano dalla **digitalizzazione alla promozione della cultura e alla cooperazione in materia di armamenti, passando per la svolta energetica**. Per questa ragione un rapporto disteso con l'UE è tanto più importante. Le opportunità di cooperare sono la base per far valere le istanze, le idee e i punti di forza della Svizzera. Se l'UE vede nel nostro Paese un partner costruttivo e orientato alla ricerca di soluzioni, la posizione negoziale della Svizzera si rafforza.

La **ricerca** deve essere garantita a lungo termine, poiché l'interconnessione transfrontaliera in questo ambito rafforza la spinta innovativa di entrambe le parti. Il 45 per cento del personale scientifico negli istituti di ricerca svizzeri proviene dall'UE e oltre la metà del personale docente del settore dei politecnici federali è europeo. Una piena partecipazione della Svizzera ai programmi quadro di ricerca dell'UE è nell'interesse scientifico, tecnologico ed economico dell'UE e della Svizzera.



3.6.3. Tra autonomia e partecipazione alle politiche europee

Il nostro Paese non può influire sulla capacità futura dell'UE di plasmare il mondo. Diventa quindi tanto più importante definire chiaramente la collaborazione che la Svizzera è disposta a instaurare con l'UE nei settori di politica estera nei quali l'Unione opera in maniera efficace e funziona bene. In numerosi ambiti la Svizzera condivide i valori e gli interessi dei Paesi vicini e, di riflesso, anche le loro analisi del rischio.

La Svizzera appoggia diverse sanzioni UE che nella loro portata si spingono più lontano di decisioni vigenti dell'ONU. Da anni partecipa a operazioni di pace civili e militari dell'UE in Ucraina, nei Balcani occidentali e nella zona del Sahel. È uno dei pochi Stati terzi ad aver accesso ai forum e ai progetti dell'Agenzia europea per la difesa in virtù di un accordo di cooperazione con quest'ultima. Con il Servizio europeo per l'azione esterna la Svizzera intrattiene un dialogo intenso su alcuni temi specifici, tra cui l'intesa sullo scacchiere multilaterale, le strategie regionali e il coordinamento dell'impegno umanitario e in materia di politica di sviluppo.

La Svizzera non conduce invece un **dialogo strutturato con l'UE in materia politica**. Rispetto ad altri Stati europei non membri dell'UE, la collaborazione è cauta anche in altri settori: la Svizzera è per esempio l'unico Paese dell'area euroatlantica a non sostenere sistematicamente le posizioni UE elaborate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune europea. Per esempio, quando il suo possibile ruolo di mediatrice è minacciato, non appoggia le sanzioni dell'UE.

Una politica estera svizzera guidata dagli interessi necessita dunque di margini di manovra, anche e soprattutto nei confronti dell'UE. La politica svizzera del dialogo mostra quali opportunità dischiuda il suo corso autonomo – spesso a beneficio di tutti gli attori coinvolti. L'obiettivo è un'analisi realistica che chiarisca con quali mezzi la Svizzera può tutelare al meglio i propri interessi. In alcuni casi potrà esercitare un'influenza maggiore se si presenterà al fianco dell'UE, sfruttandone così la massa critica (negoziale). Allo stesso tempo, la Svizzera deve assicurarsi di non diventare vittima di questa massa: se l'UE riesce per esempio a concludere con Stati terzi accordi di libero scambio migliori di quelli conclusi dalla Svizzera, la competitività svizzera può esserne penalizzata.

È dunque utile seguire da vicino i dibattiti sull'andamento delle collaborazioni europee. Non è nell'interesse della Svizzera né che l'UE diventi un Superstato europeo né che si frammenti. Un'UE come confederazione di Stati in grado di garantire ai singoli Paesi europei maggiore benessere e sicurezza nel rispetto delle specificità di ognuno è vantaggiosa anche per la Svizzera. La proposta di istituire un consiglio di sicurezza europeo con l'inclusione del Regno Unito può quindi essere interessante per la politica estera in materia di sicurezza della Svizzera.

Una cosa è certa: né la Svizzera né altri Stati europei possono difendere da soli l'ordine liberale internazionale. In futuro la Svizzera potrà posizionarsi, nei confronti dell'UE e a fianco dell'UE, con il medesimo impegno e la medesima sovranità che già da tempo caratterizzano la sua partecipazione all'ONU, all'OSCE e ad altre organizzazioni.

Una politica estera versatile per il futuro

Una visione non è un'utopia. Tutti gli sviluppi delineati nell'AVIS28 sono attuabili. In futuro la Svizzera può definire la propria politica estera seguendo i propri interessi e con un più ampio supporto da parte della politica interna. È opportuno che si focalizzi sulle esigenze dei suoi cittadini e cittadine, come pure sull'economia. Con la volontà politica, possono essere attuate le nuove priorità nell'impegno per lo sviluppo, per la pace e per un ordine internazionale fondato sul diritto. Altrettanto si può affermare per la messa a punto di una politica estera svizzera in ambito tecnologico e per le relazioni con l'Europa. Una Svizzera che agisce in maniera consapevole, e per la quale la politica europea non si riduce al contenimento dei danni, plasma la propria identità in maniera lungimirante.

L'attuazione dell'AVIS28 richiede adeguamenti ai fondamenti della politica estera della Svizzera, che per affrontare il mondo di domani deve diventare più versatile. L'AVIS28 si conclude quindi con alcune riflessioni su quattro fondamenti della politica estera: personale, rete esterna, capacità di anticipazione e principio di coerenza ed efficienza. Queste riflessioni possono stimolare approfondimenti riguardanti l'AVIS28.



La politica estera ha bisogno di generalisti, ma anche di più specialisti

Una politica estera come quella abbozzata nell'AVIS28 richiede al DFAE un **più ampio profilo di competenze**: servono più competenze economiche sia nella diplomazia svizzera sia nella cooperazione internazionale. È richiesto un sapere specialistico in materia di nuove tecnologie. Inoltre un numero maggiore di responsabili, alla Centrale e nelle sedi esterne, dovrà saper comunicare di più e meglio. La politica estera deve essere strutturata tenendo maggiormente conto delle aspirazioni della politica interna, una sfida che concerne tutti i livelli dirigenziali. Assumono crescente rilevanza anche le conoscenze approfondite su Stati e culture extraeuropei.

Ne risulta un profilo delle competenze molto esigente. **I profili professionali dovranno essere adeguati**: da un lato serviranno – soprattutto nella rete esterna – generalisti qualificati pronti a mettere a frutto le tecniche apprese nella pratica pluriennale in diverse discipline; e dall'altro occorreranno, anche per il corpo diplomatico, più specialisti, per esempio per la mediazione, la diploma-

zia economica e il settore del diritto internazionale pubblico e del multilateralismo.

Complessivamente, sia la diplomazia sia la cooperazione internazionale dovranno mirare a un **know-how più diversificato** attraverso il reclutamento di nuovi specialisti, ma anche tramite più distacamenti. Le esperienze maturate nel settore privato devono essere considerate nella carriera diplomatica con maggiore rilievo rispetto a oggi. Parallelamente si potrebbe potenziare il trasferimento di personale del DFAE in altri dipartimenti e in organizzazioni internazionali. Viceversa, il sapere specialistico esterno può essere impiegato con maggiore frequenza per la politica estera, per esempio sotto forma di un pool di milizia per la cooperazione allo sviluppo (cap. 3.4). Il DFAE deve diventare più permeabile, sia internamente sia verso l'esterno.

Un'adeguata rappresentanza della popolazione nella composizione del personale del DFAE rafforza la legittimazione e la credibilità della politica estera svizzera sul fronte interno. La composizione del personale deve rispecchiare la proporzione delle singole comunità linguistiche.

I collaboratori e le collaboratrici sono il capitale più prezioso della politica estera. La Svizzera è, politicamente ed economicamente parlando, una potenza media con interessi globali. È cruciale che i suoi interessi siano rappresentati in maniera intelligente, empatica e realistica. Questo discorso vale per tutti i profili professionali. Modelli lavorativi flessibili sono decisivi per poter reclutare i migliori cervelli delle nuove generazioni, in grado di svolgere questi compiti delicati.

La conciliabilità di lavoro, famiglia e tempo libero è un aspetto fondamentale anche per le pari opportunità. La **parità tra donne e uomini** rafforza la produttività ed è la base di una politica estera vincente per il domani. Con una quota di donne del 50 per cento il DFAE si posiziona bene. Negli ultimi anni la presenza femminile tra i quadri di livello superiore è salita al 25 per cento. Ulteriori sforzi tesi a realizzare la parità di genere a tutti i livelli gerarchici rimangono di centrale importanza: tra questi si ricorda il fermo impegno della politica estera per la parità dei sessi e i diritti delle donne.



Una politica estera vincente si basa su una rete esterna flessibile e innovativa

La Svizzera ha una presenza ufficiale in più di 120 Stati. Dispone di oltre 102 ambasciate, 12 missioni permanenti presso organizzazioni internazionali, 29 consolati generali e 19 uffici di cooperazione. Secondo uno studio internazionale, nel confronto mondiale la Svizzera è al 16° posto per le dimensioni della sua rete esterna.

La rete esterna rappresenta il punto di forza della Svizzera, è espressione di una politica estera indipendente ed è uno strumento importante per la tutela dei suoi interessi globali. I compiti che questa rete svolge spaziano dalla cura delle relazioni e la promozione degli interessi economici all'assistenza offerta agli Svizzeri e alle Svizzere all'estero. Un rapporto di fiducia costruito sul posto può anche favorire l'assegnazione di mandati di buoni uffici.

Sussiste tuttavia il rischio di un sovraccarico della rete esterna. Attualmente esiste una ventina di piccole rappresentanze, composte da una sola persona trasferibile e da impiegati locali; l'utilità di queste unità minori è controversa. Tendenzialmente la Svizzera oggi è presente in troppe località con troppi pochi mezzi. Le soluzioni immaginabili sono un aumento del personale trasferibile o una concentrazione dei mezzi, con più accreditamenti collaterali per Stati nei quali la Svizzera non è fisicamente presente.

Dal 1945 il principio dell'universalità è un concetto fondamentale della politica estera svizzera, che vorrebbe che la Svizzera intrattenga relazioni diplomatiche sostanzialmente con tutti gli Stati. I nuovi Stati devono essere riconosciuti indipendentemente dal loro orientamento politico, se sono soddisfatti i criteri del diritto internazionale pubblico. Il principio dell'universalità è applicato alla rete esterna solo da alcuni anni. Una sua interpretazione dogmatica non è ragionevole: la rete esterna deve tradurre in pratica le priorità della politica, e non viceversa.

Oltre a quello dell'universalità, la strategia attuale della rete esterna cita anche i principi **della flessibilità e dell'efficienza**. Dal 1990 sono state chiuse 38 sedi esterne e ne sono state aperte 39. La presenza della Svizzera è stata ampliata in 20 Stati, soprattutto in Paesi emergenti. Riunendo diversi attori svizzeri sotto un unico tetto e grazie a una collaborazione rafforzata con gli Stati partner, la Svizzera sfrutta sinergie nella rete esterna. Flessibilità deve anche significare che le risorse possono essere trasferite da settori meno prioritari presso la Centrale o nella rete esterna a luoghi strategicamente più importanti oppure che si proceda alla chiusura di altre sedi esterne.

Vale la pena riflettere sulla forma e la funzione delle rappresentanze all'estero, in un mondo e in una società in trasformazione. È opportuno esaminare un **approccio orientato alla creazione di reti**,

Rete delle rappresentanze della Svizzera



secondo cui le rappresentanze collaborano più intensamente tra loro sui contenuti e sono meno unilateralmente orientate verso la Centrale. Le rappresentanze all'interno di una regione potrebbero in questo modo specializzarsi in aree tematiche e consolidare le loro competenze attraverso lo scambio reciproco, senza impiego di risorse supplementari.

In futuro le **rappresentanze andranno concepite in maniera ancora più marcata come piattaforme innovative** della Svizzera. Dovranno essere aperte agli attori più disparati della politica, dell'economia, della scienza, del settore dell'innovazione, della cultura e dei media. Gli incontri tra persone provenienti dalla Svizzera e persone del Paese ospite saranno il fulcro di queste piattaforme. Soprattutto nelle grandi città, che forniscono sempre più stimoli alla politica estera e all'economia, le rappresentanze attuali ricevono molte domande di questo tipo.



Le risorse per un quadro strategico aumentano la capacità di anticipazione

Le rappresentanze fungono da «filiali» esterne della Svizzera. Con i loro rapporti contribuiscono a fornire un quadro della situazione la cui qualità è della massima importanza per il corso autonomo della Svizzera. Evidenziano i segnali di preallarme e le indicazioni di nuove opzioni per la politica estera.

La Centrale ha bisogno di capacità per trarre le giuste conclusioni dalle informazioni ricevute e per poter agire tempestivamente. Rispetto a molti altri ministeri degli esteri, le capacità di anticipazione e analisi al DFAE sono molto ridotte. Modelli come un **think tank interno o un'unità di pianificazione** aumentano la capacità di elaborazione delle informazioni provenienti dalla rete esterna.

Una tale unità potrebbe concorrere a garantire una visione d'insieme di qualità della politica estera. La crescente specializzazione richiede classificazioni in un quadro strategico. Altrettanto importante è un'analisi dei rischi continua. La volatilità della politica mondiale e dell'economia esige che i responsabili politici possano regolarmente avere informazioni articolate sugli sviluppi della situazione.

Coerenza ed efficienza sono le chiavi del successo della politica estera di domani



Il mondo cambia e con esso anche la politica estera della Svizzera. Un numero crescente di settori specialistici nell'Amministrazione lavorano in contesti internazionali e insieme a essi. I singoli uffici gestiscono di fatto una propria politica estera nel rispettivo ambito tematico e curano proprie reti internazionali. Questa dipartimentalizzazione della politica estera è cominciata tre decenni fa e oggi travalica le questioni europee.

L'AVIS28 ha consapevolmente fatto riferimento solo in maniera marginale alle **politiche estere settoriali**. È dunque essenziale fare un cenno conclusivo sull'importanza centrale della coerenza. Coordinare le attività di politica estera dei dipartimenti tenendo conto degli interessi della Svizzera sarà un compito cruciale del DFAE: l'obiettivo deve essere quello di abbinare le competenze specialistiche settoriali con il sapere diplomatico. Si punta a modelli di coordinamento agili dal profilo amministrativo, che consentano ai settori specializzati di collaborare in un contesto politico globale. Sarebbe un traguardo fondamentale per la Svizzera sulla via di una tutela coerente degli interessi di politica estera.

Gli obiettivi confliggenti sono espressione di una società plurale. Non si tratta di superarli, ma piuttosto di garantire trasparenza: i conflitti devono essere chiamati con il loro nome, ponderati con attenzione e risolti con decisioni comprensibili.

Altrettanto importante è il principio dell'efficienza. L'AVIS28 identifica diverse novità che possono preparare la politica estera della Svizzera ad affrontare al meglio il futuro: spaziano da nuovi strumenti di promozione dello sviluppo economico alla creazione di un profilo di ambasciatore *tech* come pure di un'unità di pianificazione al DFAE. Tali novità non devono solo completare la politica estera, devono essere associate a una chiara **definizione delle priorità e a una pianificazione delle rinunce**. La Svizzera non può fare tutto; deve sapere come vuole orientarsi per lavorare in modo efficiente al raggiungimento degli obiettivi che si è prefissata. In questo modo la visione per la politica estera della Svizzera nel 2028 diventerà realtà, sarà ancorata nella politica interna e potrà apportare notevoli benefici.

Il successo della Svizzera non va dato per scontato; è la Svizzera stessa che può determinarlo. Con il coraggio collettivo di cambiare, il nostro Paese può scrivere un nuovo capitolo della sua brillante storia di successo.

Whole of Switzerland: proposte dell'AVIS28 per sviluppare la politica estera della Svizzera



Informazioni sull'AVIS28

Nell'autunno 2018 il consigliere federale Ignazio Cassis ha istituito il gruppo di lavoro AVIS28, incaricandolo di elaborare una visione per la politica estera della Svizzera nel 2028 e di presentargliela sotto forma di rapporto. Il rapporto del gruppo di lavoro servirà al consigliere federale Cassis e al DFAE come fonte di ispirazione per sviluppare la politica estera svizzera e per definire gli strumenti adatti ad affrontare le imminenti sfide e opportunità. Allo stesso tempo, il rapporto deve alimentare un ampio dibattito sul futuro della politica estera svizzera.

Tra ottobre 2018 e maggio 2019 il gruppo di lavoro si è incontrato nel quadro di sei workshop, durante i quali ha sviluppato la visione 2028 in seguito a intensi dibattiti. Conformemente al mandato del consigliere federale Cassis, anche i collaboratori e le collaboratrici del DFAE hanno potuto far confluire nei lavori le proprie analisi e idee. La Segreteria generale DFAE ha promosso a questo scopo diversi canali per il *sounding board*: dibattiti su numerosi temi di politica estera, eventi con esperti esterni e un blog dedicato all'AVIS28. I risultati di questi dibattiti e input sono stati messi a disposizione del gruppo di lavoro.

Quest'ultimo era costituito da alti funzionari del DFAE, dal presidente della Conferenza dei Governi cantonali e da esperti del mondo scientifico, economico e della società civile. Gli esperti sono stati nominati ad personam dal consigliere federale Cassis per integrare la visione interna del DFAE con la loro prospettiva esterna sul mondo e sulla politica estera della Svizzera.

Il gruppo di lavoro AVIS28 era composto dalle seguenti persone:

- **Dr. Philipp Aerni**, direttore del *Center for Corporate Responsibility and Sustainability* dell'Università di Zurigo
- **Pascale Baeriswyl**, segretaria di Stato, direttrice della Direzione politica, DFAE
- **Dr. Roberto Balzaretto**, segretario di Stato, direttore della Direzione degli affari europei, DFAE
- **Alenka Bonnard**, direttrice e cofondatrice *staatslabor*
- **Dr. Manuel Sager**, ambasciatore, direttore della DSC, DFAE
- **Dr. Markus Seiler**, segretario generale DFAE (responsabile del gruppo di lavoro)

- **Peter R. Voser**, presidente del Consiglio di amministrazione, ABB
- **Dr. Thomas Wellauer**, *Group Chief Operating Officer*, Swiss Re
- **Benedikt Würth**, consigliere di Stato, presidente della Conferenza dei Governi cantonali

Segretario: Dr. Daniel Möckli, collaboratore specializzato, Segreteria generale DFAE

Le funzioni indicate erano quelle ricoperte al momento della nomina.

Il gruppo di lavoro ha analizzato i fattori del cambiamento nel contesto globale e regionale della Svizzera, e ne ha tratto conclusioni significative per la politica estera in una prospettiva di medio periodo. Il gruppo ha discusso degli interessi della Svizzera, identificato priorità regionali e tematiche ed elaborato riflessioni sulle capacità e le competenze di cui dovrà disporre il DFAE in futuro.

Il rapporto del gruppo di lavoro illustra la situazione di arrivo a cui la politica estera deve mirare per il 2028 e indica possibili modi per realizzare questa visione. Il rapporto è disponibile in italiano, francese, tedesco e inglese e può essere scaricato dal sito Internet del DFAE: www.dfae.admin.ch. Il rapporto riflette le opinioni del gruppo di lavoro e non posizioni ufficiali del DFAE o del Consiglio federale.



Colophon

La Svizzera nel mondo del 2028.
Rapporto del gruppo di lavoro «Una visione per la
politica estera della Svizzera nel 2028»
all'attenzione del consigliere federale Ignazio Cassis.

Traduzione in italiano della versione originale tedesca.

Download: www.dfae.admin.ch

Contatto: avis@eda.admin.ch

Berna, 2 luglio 2019

