

Messaggio

**in occasione del 700^{esimo} anniversario della Confederazione
concernente due nuovi crediti quadro per il finanziamento di misure
di sdebitamento in favore di Paesi in sviluppo indigenti,
come pure per il finanziamento nei Paesi in sviluppo di programmi
e progetti in favore della tutela ambientale globale**

del 30 gennaio 1991

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo, con proposta d'approvazione, i disegni seguenti:

- un decreto concernente il finanziamento di misure di sdebitamento in favore di Paesi in sviluppo indigenti;
- un decreto federale concernente il finanziamento di programmi e progetti nei Paesi in sviluppo in favore della tutela ambientale globale.

Contemporaneamente, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1988 P 88.703 | Sdebitamento dei Paesi in sviluppo, garanzia dei rischi dell'esportazione
(S 30.11.88, Miville) |
| 1990 P ad 90.2006 | Lo sdebitamento: una questione di sopravvivenza
(N 20.9.90, Commissione economica) |
| 1990 P ad 90.2006 | Lo sdebitamento: una questione di sopravvivenza
(S 3.10.90, Commissione del commercio con l'estero) |
| 1990 P 90.707 | Protezione dell'ambiente nel Terzo mondo, credito quadro
(N 14.12.1990, Segmüller) |
| 1989 P 89.021 | Crisi d'indebitamento
(N 24.589, Commissione della gestione) |

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

30 gennaio 1991

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Cotti
Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

La petizione «Sdebitamento: una questione di sopravvivenza», lanciata nel 1989 da organizzazioni umanitarie svizzere, ha considerevolmente contribuito a sensibilizzare l'opinione pubblica sulle gravi conseguenze provocate dall'indebitamento. Questa presa di coscienza è all'origine di numerosi interventi parlamentari. Le discussioni alle Camere federali che nel corso dell'anno passato hanno fatto seguito alla menzionata petizione, come pure quelle svoltesi nell'ambito delle deliberazioni relative ai due nuovi crediti di programma destinati alla continuazione del finanziamento delle misure di cooperazione allo sviluppo¹⁾, hanno fatto sì che Consiglio degli Stati (S 3.10.90) e Consiglio nazionale (N 20.9.90) adottassero un postulato in materia. Il Consiglio federale veniva invitato, nel quadro dei festeggiamenti del 700^{esimo} anniversario della Confederazione, a sottoporre al Parlamento un disegno che prevedesse, da un lato, contributi svizzeri a misure supplementari di condono dei debiti e, d'altro lato, contributi a misure di politica dello sviluppo.

Nel 1991 la Confederazione si trova ad affrontare un quadro politico estero in evoluzione. L'accelerazione del processo d'integrazione europea, gli assestamenti strutturali nell'Europa centrale, in quella orientale e nell'URSS, nonché la crisi del Golfo, sono i fattori dominanti e di crescente confronto destinati a caratterizzare le relazioni estere della Svizzera.

Il 700^{esimo} anniversario del nostro Paese è un'occasione propizia per un nuovo atto di solidarietà verso i membri più sfavoriti della comunità internazionale. I problemi fondamentali di molti Paesi in sviluppo si sono acuiti e i rischi che ne derivano in termini di tensioni economiche e di sicurezza si fanno sempre più evidenti. La situazione dei Paesi in sviluppo meno favoriti esige perciò la continuazione del nostro aiuto. Le misure specifiche devono contribuire a mitigare le conseguenze sociali ed ecologiche negative provocate dalla crisi economica in cui versa un buon numero di questi Paesi.

Forte di queste considerazioni e tenuto conto dei postulati accettati dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati, il Consiglio federale propone di approvare l'erogazione di questo aiuto sotto forma di due crediti quadro – uno per il finanziamento di misure di sdebitamento in favore dei Paesi in sviluppo più poveri, l'altro per il finanziamento nei Paesi in sviluppo di programmi e progetti in favore della tutela ambientale globale – per un importo totale di 700 milioni di franchi e con una durata minima di cinque anni. I due crediti quadro tengono conto da un lato delle possibilità di intervenire in modo efficace e finalizzato mediante l'impiego, durante il periodo previsto, di mezzi supplementari nella lotta contro l'indebitamento. D'altro lato si tiene conto del fatto che la

¹⁾ Messaggio per la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario ai Paesi in sviluppo e messaggio concernente la continuazione del finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali di cooperazione internazionale allo sviluppo, inclusi i provvedimenti di sdebitamento, entrambi del 21 febbraio 1990.

lotta contro il degrado dell'ambiente richiede notevoli mezzi finanziari che devono essere messi a disposizione in primo luogo dai Paesi industrializzati. La Svizzera deve contribuirvi in modo solidale e adeguato al suo potenziale economico. Per quanto riguarda la valutazione dei bisogni finanziari in materia di sdebitamento, abbiamo inoltre preso in considerazione il fatto che il finanziamento delle assunzioni dei crediti della GRE - conformemente all'articolo 2 del decreto federale del 14 dicembre 1990 concernente misure d'alleviamento della garanzia contro i rischi dell'esportazione (GRE) (FF 1990 III 1528) - avviene mediante la soppressione delle anticipazioni proporzionalmente ai crediti assunti. Di conseguenza, per questa operazione non occorrono nuovi fondi che incidano direttamente sul bilancio di previsione.

Sebbene il contributo svizzero, qualunque dimensione esso raggiunga, possa incidere soltanto in modo relativo su problemi di così ampia portata e sui fondi necessari per porvi rimedio, i crediti richiesti costituiscono un aiuto sostanziale e reggono il confronto in campo internazionale. Questo aiuto permetterà alla Svizzera, nel contesto del suo 700^{esimo} anniversario, di lanciare un importante segnale politico e di esprimere la propria solidarietà.

Con i crediti quadro proposti nel presente messaggio, il nostro Paese potrebbe finalmente raggiungere il livello di sovvenzioni pubbliche fissato dieci anni or sono quale obiettivo da conseguire entro la metà del decennio scorso (avvicinamento alla media degli altri Paesi occidentali industrializzati), livello che appare oggi modesto, se raffrontato al nostro attuale tenore di vita.

Se l'indebitamento, per il quale si incomincia solo adesso a intravedere una soluzione, ha rappresentato la preoccupazione maggiore degli anni ottanta, vi è da prevedere che i problemi globali dell'ambiente costituiranno nel prossimo decennio uno degli argomenti centrali della cooperazione tra Paesi in sviluppo e Paesi industrializzati. Il fatto di riunire in un solo messaggio le problematiche dell'ambiente e dell'indebitamento sottolinea d'altronde che tra i due ambiti esistono nessi importanti. Insieme alle condizioni sociali ed economiche, questi due temi determinano in larga misura le prospettive di sviluppo durevole dei Paesi poveri.

Per numerosi Paesi in sviluppo, l'indebitamento e il pagamento dei relativi interessi ha raggiunto un peso tale da compromettere e perfino vanificare gli sforzi intesi a ristabilire una crescita economica reale, condizione preliminare per un miglioramento del tenore di vita, e da minacciare, in taluni casi, la coesione sociale del Paese. Questa constatazione ha indotto l'anno scorso la Svizzera a diventare uno dei primi Paesi industrializzati che si sono dotati di uno strumento e di mezzi finanziari per l'attuazione di vere e proprie misure di sdebitamento. Le Commissioni parlamentari, come pure le Camere federali, hanno largamente approvato una concezione di base per lo sdebitamento dei Paesi in sviluppo indigenti e fortemente indebitati, esposta nel messaggio concernente il quarto credito quadro per la continuazione del finanziamento di misure di politica economica e commerciale (DF del 3.10.1990/FF 1990 III 599). Il Consiglio federale propone di mantenere questa concezione per il nuovo cre-

dito quadro. L'aumento sostanziale dei mezzi destinati ad azioni di sdebitamento (400 mio fr.) richiesto nel presente messaggio deve innanzitutto permettere alla Svizzera di rafforzare le misure di sdebitamento nei Paesi attualmente beneficiari, di ampliare la cerchia dei Paesi potenzialmente beneficiari, come pure di sostenere misure fiancheggiatrici.

Il credito quadro per il finanziamento nei Paesi in sviluppo di programmi e progetti in favore della tutela ambientale globale (300 mio fr.) risponde all'urgente necessità di rendere partecipi questi Paesi degli sforzi internazionali intrapresi per risolvere i problemi che si pongono su scala mondiale (distruzione dello strato d'ozono, riscaldamento del clima, estinzione di numerose specie vegetali e animali e distruzione delle foreste tropicali). Anche se la maggior parte di responsabilità per il degrado dell'ambiente va addossata ai Paesi industrializzati, non bisogna tuttavia dimenticare che, secondo le previsioni, esso toccherà particolarmente i Paesi in sviluppo. Inoltre a questi Paesi è affidato un ruolo chiave, dato che nel loro territorio si trovano quasi tutte le foreste tropicali del pianeta e su di esso vivono più dei due terzi di tutte le specie animali e vegetali minacciate. Oltre a ciò, il rapido aumento in questi Paesi delle emissioni di sostanze nocive li fa divenire partner indispensabili, sia a titolo di corresponsabili, sia come artefici delle misure di risanamento. Questi Paesi sono d'altronde disposti e interessati a fornire il loro contributo, anche se i loro interessi in materia di sviluppo e crescita economica restano prioritari. Per proseguire la lotta contro le minacce ecologiche, essi rimangono pertanto tributari di un'assistenza finanziaria supplementare. Il credito quadro che il Consiglio federale richiede con il presente messaggio tiene conto di questi bisogni finanziari. Esso esprime l'importanza che il Consiglio federale e l'opinione pubblica attribuiscono ai problemi globali legati all'ambiente e la determinazione di cercarvi una soluzione.

Parte I:**Credito quadro per il finanziamento di misure di sdebitamento in favore di Paesi in sviluppo indigenti****1 Introduzione**

La situazione economica dei Paesi in sviluppo è stata descritta dettagliatamente nel messaggio del 21 febbraio 1990 per la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario ai Paesi in sviluppo, nonché nel messaggio della stessa data concernente la continuazione del finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali di cooperazione internazionale allo sviluppo, inclusi i provvedimenti di sdebitamento (FF 1990 I 889, 1990 I 1249). La genesi della crisi di indebitamento, le sue conseguenze nefaste, come pure le iniziative e misure adottate per superarla vi sono espone in modo circostanziato. Di conseguenza, ci limiteremo qui di seguito a riassumere gli aspetti essenziali e i nuovi elementi della problematica dell'indebitamento.

11 Contesto economico mondiale e crisi di indebitamento

L'analisi della genesi della crisi di indebitamento non lascia spazio a dubbi: l'indebitamento è il risultato di un concatenamento di avvenimenti e di fattori sui quali i Paesi che ne sono vittima hanno in buona parte avuto poca o nessuna influenza. Nondimeno, esso è anche in parte la conseguenza di misure inadeguate di politica economica. Gli esempi di politica economica fallita sono contraddistinti da alcune costanti molto significative: mancato rispetto dei meccanismi di mercato (fra gli altri, rinuncia a ripercuotere sui consumatori gli aumenti del prezzo mondiale del petrolio), deficit budgetari elevati e cronici, sopravvalutazione della moneta, pianificazione rigida e dirigista, come pure misure commerciali discriminanti. Questa politica, resa possibile grazie a un finanziamento estero eccessivo, non poteva portare a una crescita duratura. Il riciclaggio di petrodollari assicurò per diverso tempo le disponibilità finanziarie per proseguire siffatta politica. Al fine di limitare il peggioramento della loro bilancia dei pagamenti in conseguenza dello choc petrolifero, i Paesi industrializzati si sforzarono in questo periodo di mantenere, se non di incrementare, le loro esportazioni verso i Paesi in sviluppo. In questo modo, a metà degli anni settanta i crediti all'esportazione concessi a Stati africani aumentarono globalmente del 35 per cento ogni anno. D'altra parte, i Paesi del Terzo mondo, che oltre alle materie prime esportano soprattutto prodotti agricoli e tessili e articoli in cuoio, si trovarono ostacolati da varie restrizioni all'importazione sui mercati che potevano godere di un alto potere d'acquisto.

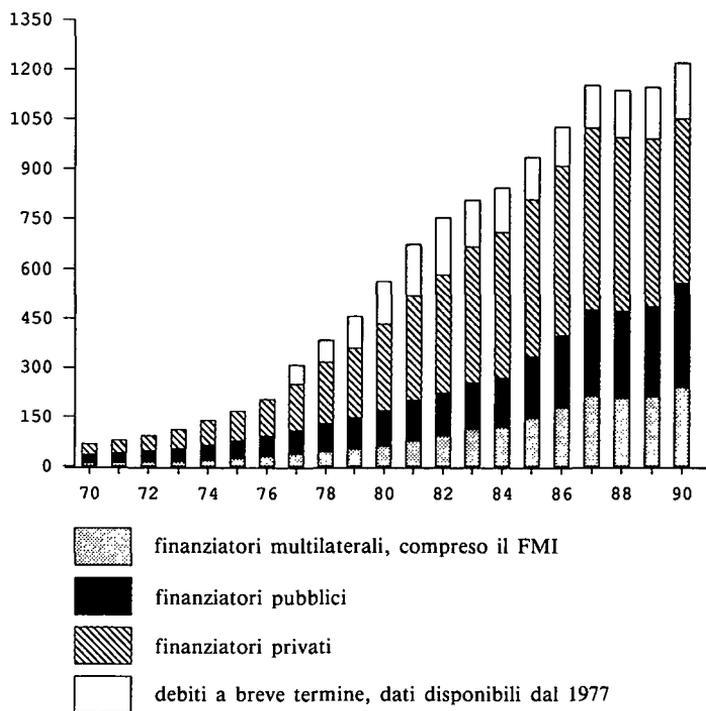
In conseguenza del primo choc petrolifero e fino al 1977, i prezzi di molte materie prime raggiunsero livelli da primato, ciò che aumentò la solvibilità dei Paesi produttori. Il successivo durevole crollo dei prezzi fu il prodotto di di-

versi fattori d'evoluzione di ordine strutturale: concentrazione della crescita economica in settori che non dipendevano da materie prime, sostituzione di materie prime con prodotti sintetici, nonché attuazione di procedimenti tecnici che permettevano di economizzare queste materie. A ciò si aggiungeva, in molti casi, l'emergere di nuovi fornitori con tecniche di produzione sovente più razionali e a miglior mercato rispetto a quelle impiegate dai produttori tradizionali (africani soprattutto).

Il nuovo massiccio aumento dei prezzi del petrolio all'inizio degli anni ottanta indusse in seguito i Paesi industrializzati ad adottare politiche economiche più restrittive. La conseguente contrazione generalizzata della domanda ebbe per effetto, da un lato, di ridurre per i Paesi in sviluppo le entrate provenienti dalle esportazioni, mentre d'altro lato l'aumento dei tassi d'interesse rendeva più costoso il pagamento degli interessi sui debiti contratti. In questo contesto, l'incapacità del Messico di onorare i suoi impegni scatenò la crisi della fine dell'estate 1982.

Indebitamento estero lordo dell'insieme dei Paesi in sviluppo (in mio US\$)

Grafico 1



Fonte: World Debt Tables, Banca mondiale, diversi anni.

Secondo le statistiche della Banca mondiale, l'ammontare complessivo del debito dei Paesi in sviluppo è stimato a 1200 miliardi di dollari alla fine del 1990. Questo volume si è in una certa misura stabilizzato a partire dal 1987. Ciò è dovuto essenzialmente al rallentamento nella concessione di nuovi prestiti da parte di banche commerciali internazionali, a diverse riduzioni del debito accordate dai creditori, come pure agli effetti delle variazioni dei tassi di cambio.

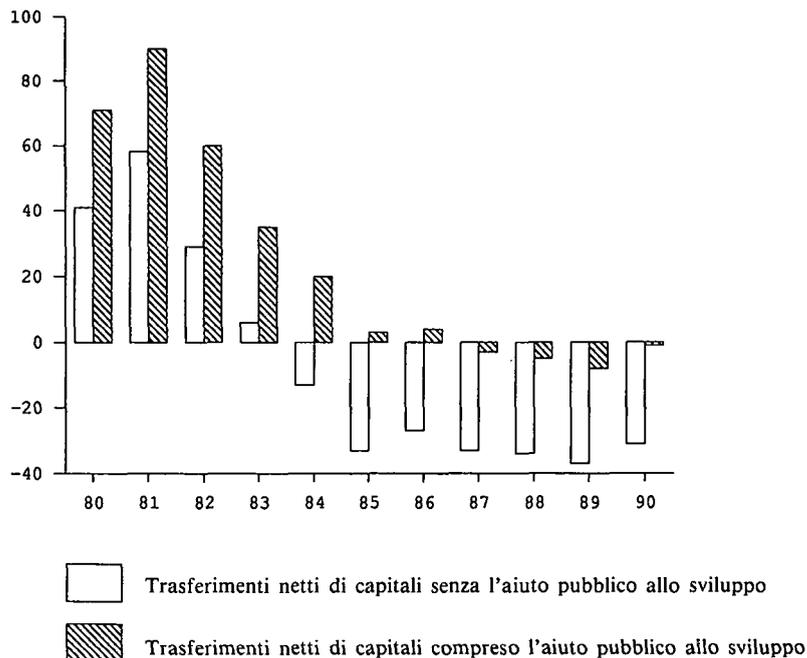
L'indebitamento estero lordo a fine 1990 è così composto: 14 per cento (1986: 11%) di debiti a breve termine, compresi gli interessi arretrati; 20 per cento (17%) di debiti verso creditori multilaterali, compreso il FMI; 26 per cento (22%) verso creditori bilaterali e 40 per cento (50%) verso creditori privati, essenzialmente banche commerciali internazionali.

12 Turbolenze finanziarie nel corso degli ultimi dieci anni

Le turbolenze finanziarie riscontrate a partire dall'inizio della crisi d'indebitamento nel 1982 hanno considerevolmente arrestato lo sviluppo economico di un gran numero di Paesi del Terzo mondo. Per diversi Paesi situati soprattutto in America latina e in Africa, quella che inizialmente veniva considerata una crisi passeggera di liquidità si rivelò poi essere un problema di solvibilità, per il quale soltanto in alcuni casi è stato possibile trovare finora un abbozzo di soluzione. Ciò ha avuto per conseguenza la quasi impossibilità per questi Paesi di ottenere, a condizioni normali, crediti commerciali a medio o lungo termine dal sistema bancario internazionale. Il trasferimento netto di capitali verso i Paesi in sviluppo è passato così dai 90 miliardi di dollari del 1981 ai 3 miliardi del 1985, risultando addirittura negativo a partire dal 1987. Senza l'aiuto allo sviluppo, il bilancio sarebbe ancor peggiore (cfr. grafico 2).

Trasferimenti di capitali

(in mio US\$, prezzi e corsi di cambio del 1987, unicamente trasferimenti a lungo termine)



Fonte: President's Report to the Development Committee, 4 settembre 1990, FMI/Banca mondiale.

Questi fattori hanno aggravato la situazione già critica in cui versava la maggior parte dei Paesi in sviluppo. Oltre a peggiorare il tenore d'approvvigionamento della popolazione, la penuria di capitali colpisce anche le infrastrutture e le installazioni industriali esistenti, rendendo impossibili nuovi investimenti e investimenti sostitutivi, indispensabili per una crescita economica, per quanto modesta. In aggiunta agli effetti economici e sociali, un indebitamento elevato accentua, direttamente o indirettamente, la pressione sull'ambiente. Cattive condizioni generali dell'economia favoriscono uno sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, mentre mancano quasi del tutto i mezzi che permettono l'attuazione di misure nel campo ecologico nell'ambito locale e, soprattutto, globale.

La *tavola 1* illustra i diversi aspetti della crisi economica dei principali Paesi debitori. Questi ultimi non hanno fatto registrare alcuna crescita economica nell'ultimo decennio. Alla fine degli anni ottanta, il reddito per abitante di quindici Paesi in sviluppo fortemente indebitati era del 10 per cento inferiore a quello del 1980; gli indicatori del loro onere debitorio (quota parte dei debiti e del servizio di questi) sono tuttavia leggermente migliorati. Il tasso d'investimento è diminuito dal 25 per cento (1981) al 18 per cento del PIL, pregiudicando così una crescita futura. Da ultimo, il tasso d'inflazione elevato di questi Paesi può essere spiegato in parte dalle misure di politica monetaria prese allo scopo di finanziare il pagamento del servizio dei debiti.

Indicatori macroeconomici

Tavola 1

		1981	1983	1985	1987	1989
a) Media di 15 Paesi in sviluppo fortemente indebitati ¹⁾ :						
Reddito per abitante	(in US\$)	2135	1487	1494	1487	1770
Crescita reale del PIL per ab. ²⁾	(in %)	-2.3	-4.9	1.6	0.4	-0.1
Indice 1980 = 100	(Indice)	98	90	92	94	93
Inflazione (prezzi al consumo) ²⁾	(in %)	54	91	123	117	487
Tasso lordo d'investimento ³⁾ ..	(in %)	25	18	17	19	18
Quota parte del servizio degli interessi ⁴⁾	(in %)	23	29	28	21	19
Quota parte del servizio del debito ⁵⁾	(in %)	41	41	40	37	31
b) Media dei Paesi in sviluppo dell'Africa subsahariana ⁶⁾ :						
Reddito per abitante ⁷⁾	(in US \$)	520	450	420	290	260
Crescita reale del PIL per ab. ²⁾	(in %)	2.9	-3.1	0.9	-1.2	-0.6
Indice 1980 = 100	(Indice)	103	100	99	98	97
Inflazione (prezzi al consumo) ²⁾	(in %)	29	26	20	23	19
Tasso lordo d'investimento ³⁾ ..	(in %)	21	17	18	19	18
Quota parte del servizio degli interessi ⁴⁾	(in %)	10	10	11	9	10
Quota parte del servizio del debito ⁵⁾	(in %)	21	21	23	20	21

Fonte: World Economic Outlook, ottobre 1990 e 1989, FMI; Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, 1989, Banca mondiale; IIF Database, calcoli propri.

¹⁾ Gruppo secondo il piano Baker (essenzialmente Paesi dell'America latina).

²⁾ Rispetto all'anno precedente.

³⁾ Investimenti lordi in % del PIL (prodotto interno lordo).

⁴⁾ Interessi lordi scaduti in % delle esportazioni di beni e servizi.

⁵⁾ Interessi lordi scaduti e ammortamenti lordi effettivamente pagati in % delle esportazioni di beni e servizi.

⁶⁾ Senza il Sud Africa.

⁷⁾ Stima.

13 Una distinzione necessaria

Il quadro della situazione sarebbe incompleto se non si accennasse al fatto che numerosi Paesi in sviluppo, asiatici soprattutto, non sono confrontati a una crisi d'indebitamento. Questi Stati hanno potuto evitarla grazie a condizioni esterne più favorevoli, certamente, ma in primo luogo grazie alla politica economica adottata.

Va d'altronde osservato che i Paesi in sviluppo fortemente indebitati non formano un gruppo omogeneo. I problemi dei più indigenti tra questi, in maggior parte africani (reddito annuo per abitante fino a 700 US \$ circa), differiscono sostanzialmente dai problemi di quelli compresi nella categoria dei Paesi fortemente indebitati con reddito medio (reddito annuo per abitante fino a 3500 US \$ circa), tra i quali figurano in modo preponderante gli Stati dell'America latina. Le differenze risiedono in particolare nel loro potenziale economico e nella capacità di valorizzarlo, come pure nella tipologia dei loro creditori. I Paesi in sviluppo fortemente indebitati con reddito medio sono oberati da impegni relativamente elevati e le banche commerciali sono i loro principali creditori, mentre i Paesi più poveri sono in massima parte debitori delle istituzioni bilaterali pubbliche dei Paesi industrializzati. Si ritiene in generale che a medio termine il primo gruppo di Paesi dovrebbe essere in grado di superare la crisi. Ciò presuppone tuttavia condizioni generali esterne più o meno favorevoli, compresa la conclusione con le banche commerciali di accordi di riconversione più incisivi. Il perseguimento delle riforme economiche avviate da questi Paesi è determinante a tal fine: esse si prefiggono soprattutto di ristabilire i grandi equilibri finanziari e monetari che devono portare a un'apertura dell'economia verso l'esterno e al confronto con la concorrenza internazionale. Paesi come il Brasile e il Messico appartengono a questa categoria. Invece, ai Paesi poveri e fortemente indebitati gli organismi pubblici dei Paesi industrializzati richiedono sforzi supplementari. Le entrate delle esportazioni dipendono strettamente da un numero relativamente ristretto di materie prime e di prodotti agricoli, in parte soggetti a considerevoli fluttuazioni di prezzo, con tendenza al ribasso sui mercati internazionali. Le esperienze di questi ultimi anni hanno mostrato che in questi Paesi la diversificazione della gamma di prodotti e la realizzazione di riforme nei settori economico e sociale abbisognano di un processo molto più lungo di quanto inizialmente previsto.

14 Strategie per superare la crisi d'indebitamento

In una prima fase della crisi d'indebitamento (dal 1982 al 1985), gli sforzi tendenti a prevenire un crollo del sistema finanziario internazionale erano preminenti. Per raggiungere quest'obiettivo, si fece capo essenzialmente agli strumenti classici: programmi di stabilizzazione economica dei Paesi debitori sotto l'egida delle istituzioni di Bretton Woods (FMI/Banca mondiale), consolidamento dei debiti in seno al Club di Parigi (per gli arretrati verso creditori pubblici, compresi i crediti coperti dalle agenzie di garanzia all'esportazione) e al Club di Londra (creditori bancari). Questi sforzi si sono rivelati fruttuosi quanto allo scopo perseguito, ma non hanno potuto risolvere i problemi econo-

mici dei Paesi debitori, né i loro problemi di pagamento, e nemmeno ripristinare la loro solvibilità.

La presa di coscienza di questa realtà ha portato, in una seconda fase, all'adozione di una strategia di consolidamento nella crescita, conosciuta con il nome di «iniziativa Baker». Si trattava principalmente di sostenere le riforme economiche per mezzo di un accrescimento sostanziale degli apporti finanziari esterni. Si riteneva che una forte crescita dell'economia e delle esportazioni avrebbe ridimensionato il servizio del debito entro limiti sopportabili. Ci si aspettava dai governi dei Paesi industrializzati il promovimento di una politica economica che favorisse la crescita e aprisse maggiormente i loro mercati alle importazioni provenienti dal Terzo mondo. Questa strategia si fondava del resto sulla considerazione che la reputazione di solvibilità di un Paese dipende non tanto dal suo indebitamento in cifre assolute, quanto piuttosto dalla fiducia nelle sue prospettive economiche. La strategia non ha però dato i risultati sperati nei tempi previsti. Uno dei motivi dell'insuccesso è dovuto al fatto che le banche commerciali giudicarono troppo alto il rischio legato alla concessione di fondi supplementari in mancanza di partecipazione da parte della mano pubblica (garanzie), tanto più che spesso esse credevano poco nella volontà politica e nelle possibilità dei governi dei Paesi debitori di imporre e perseguire le riforme economiche necessarie.

15 Riduzione del debito e del suo servizio

La terza fase, volta a risolvere il problema dell'indebitamento, prese avvio nell'estate del 1988, in occasione dell'incontro al vertice di Toronto tra i capi di governo dei sette principali Paesi industrializzati, e si concretò l'autunno seguente in seno al Club di Parigi. Questa fase, incentrata sull'idea che la maggior parte dei Paesi in sviluppo fortemente indebitati non sarebbe potuta uscire dall'insolvenza senza una riduzione del debito e del suo servizio, ha avuto un notevole sviluppo con la pubblicazione nell'aprile 1989 del piano Brady.

151 Club di Parigi

151.1 «Condizioni di Toronto»

Le condizioni, dette «di Toronto», decise dal Club di Parigi concernono la concessione di condizioni di favore per la pattuizione di nuove scadenze per il debito dei Paesi in sviluppo poveri e fortemente indebitati nei confronti di creditori pubblici (GRE compresa). Vennero stabilite tre opzioni, ritenute equivalenti:

- a) condono di un terzo delle rate in essere;
- b) rimborso delle rate convertite entro un termine di 25 anni, compresa una moratoria di 14 anni, al tasso d'interesse di mercato;
- c) riduzione del tasso d'interesse del 3,5 per cento (al massimo fino alla metà del tasso di mercato).

Il termine di rimborso legato alle opzioni a) e c) è di 14 anni, compresa una moratoria di 8 anni. Ogni membro del Club (Paesi creditori) è libero di scegliere tra queste opzioni in modo da tener conto della legislazione interna.

Per poter beneficiare delle predette condizioni di favore, il Paese in sviluppo deve soddisfare quattro esigenze:

1. deve trattarsi di un Paese povero (reddito per abitante inferiore a circa 700 US \$ annui);
2. servizio del debito elevato (gli interessi e gli ammortamenti corrispondono a oltre il 25-30% delle entrate delle esportazioni);
3. volontà di intraprendere riforme economiche e
4. solvibilità riconosciuta.

Fino al 1990 le condizioni di Toronto sono state applicate a 19 Paesi (17 nell'Africa subsahariana e 2 - Bolivia e Guyana - nell'America latina) e concernono scadenze per 5,8 miliardi di dollari (opzione a: 1,5 mia; opzione b: 1,7 mia; opzione c: 2,5 mia). Tra i Paesi indigenti d'Africa, pochi sono quelli che non hanno ancora fatto uso di questa possibilità di alleviamento del debito. Nel frattempo, alcuni Paesi hanno già approfittato due volte della riconversione secondo queste condizioni.

151.2 Nuove iniziative da parte dei creditori pubblici

Nell'autunno 1990 Francia e Gran Bretagna in particolare hanno proposto nuove iniziative in materia di riconversione, attualmente all'esame del Club di Parigi. L'iniziativa francese vuole accordare facilitazioni più rilevanti anche a Paesi fortemente indebitati che figurano tra gli ultimi della categoria di Stati con reddito medio. Questi Paesi hanno contratto importanti debiti anche nei confronti di creditori pubblici e si trovano così in una zona intermedia, non coperta né dalle condizioni di Toronto, né da quelle del piano Brady. Nel frattempo, il Club di Parigi ha in parte considerato i bisogni specifici di questi Paesi, prorogando la scadenza di rimborso in occasione della riconversione del debito e offrendo, con l'accordo del creditore, la possibilità di rimborsare in valuta locale una parte del servizio del debito (fino al 10%). Nella conferenza dei Paesi del Commonwealth, tenutasi a Trinidad e Tobago alla fine di settembre 1990, la Gran Bretagna ha da parte sua lanciato l'idea di «condizioni di Trinidad» per nuove riconversioni. Per i Paesi poveri e fortemente indebitati (la stessa categoria presa in considerazione dalle condizioni di Toronto), la proposta prevede, oltre al condono di un terzo del debito come nelle condizioni di Toronto, la soppressione di un ulteriore terzo di tutti i debiti in sofferenza. I debiti rimanenti devono essere riconvertiti nella loro totalità e una sola volta in 25 anni, con una moratoria di cinque anni, nel corso dei quali gli interessi scaduti verranno capitalizzati.

Prima di entrare in vigore, le proposte francese e britannica dovranno ottenere un largo consenso in seno al Club di Parigi da parte di tutti i creditori importanti. Le due proposte convergono nella misura in cui un accordo che conceda condizioni di favore ai Paesi in coda al gruppo dei Paesi con reddito medio dovrebbe comportare pure un miglioramento delle «condizioni di Toronto» per i Paesi più poveri, venendo così a coincidere con la proposta britannica. I due creditori principali (Stati Uniti e Giappone) sono per il momento piuttosto restii a un siffatto condono. Già attualmente, vigenti le condizioni di Toronto,

gli Stati Uniti optano regolarmente per il prolungamento della scadenza di rimborso, che non costituisce una concessione in termini finanziari, pur implicando per il creditore un rischio maggiore, visto il ritardato rimborso.

Pur se è vero che i Paesi industrializzati hanno attuato sforzi considerevoli per ridurre l'onere dell'indebitamento, non bisogna nascondere che ciò non è sufficiente per migliorare durevolmente la situazione dei Paesi fortemente indebitati. Numerosi finanziatori bilaterali hanno convertito in elargizioni gran parte dei crediti d'aiuto allo sviluppo. Secondo le stime della Banca mondiale si tratterebbe di circa tre miliardi di dollari, due dei quali a favore dell'Africa subsahariana. Questo provvedimento, di per sé importante, corrisponde tuttavia soltanto al 3 per cento del totale dei debiti non rimborsati di questi Paesi. Lo stesso discorso vale per la riconversione alle condizioni di Toronto, siccome, anche applicandole in modo continuo, ne risulterebbe al massimo una diminuzione del 10 per cento dei debiti a lungo termine non beneficianti di un tasso d'interesse di favore fino al 2000. Questi dati dimostrano che i programmi attuali di sdebitamento non possono bastare a modificare la situazione dei Paesi in sviluppo fortemente indebitati. Le Nazioni Unite ritengono che l'insieme degli impegni in sofferenza dei Paesi in sviluppo dovrebbe essere ridotto in media di almeno un terzo, in modo da esercitare un effetto durevole sugli investimenti e sulla crescita.

152 Il piano Brady

Il piano Brady innova e completa la strategia seguita finora, permettendo ai Paesi debitori di utilizzare una parte dei fondi messi a disposizione dal FMI e dalla Banca mondiale per sostenere le riforme economiche volte a riscattare vecchi debiti o a garantire il rimborso di interessi e capitale del debito ridotto nel quadro delle azioni di sdebitamento convenute con le banche commerciali. La condizione è tuttavia la stipulazione tra il governo del Paese debitore e le banche commerciali di un accordo che preveda come opzione la riduzione del debito o del suo servizio.

Questa strategia poggia sull'evoluzione dei mercati secondari, sui quali i crediti verso i Paesi debitori sono negoziati con un tasso di sconto spesso elevato, senza che queste correzioni di valore si ripercuotano sull'onere dei Paesi debitori. Il piano Brady permette a questi Paesi di rivendicare parte di questi sconti. È vero che gli accordi intervenuti con le banche commerciali prevedevano già degli «swaps» che autorizzavano l'utilizzazione dei ribassi risultanti dalla trasformazione dei debiti in divise in crediti in valuta locale, essendo il costo del consolidamento negoziato tra Paese creditore e debitore («debt-equity-swap», «debt-for-nature-swap», ecc.). Siffatte conversioni permettevano tuttavia soltanto riduzioni relativamente modeste sull'insieme dei debiti. Di regola, i governi dei Paesi sede delle banche creditrici non si impegnano nel piano Brady con mezzi propri (eccezion fatta del Giappone), ma esercitano sulle banche commerciali una pressione politica («moral suasion»). Nondimeno, come membri e principali creditori/azionisti delle istituzioni di Bretton Woods, i Paesi industrializzati contribuiscono indirettamente a questa strategia di sdebitamento.

tamento e sarebbero direttamente colpiti in caso di perdite subite da queste istituzioni.

A fine 1990, erano stati conclusi con quattro Paesi (Messico, Filippine, Costa Rica e Venezuela) accordi fondati sul piano Brady. Tali accordi tengono conto delle peculiarità del Paese debitore.

Nel caso del Messico, per esempio, furono proposte alle banche tre opzioni:

1. conversione dei debiti, con uno sconto del 35 per cento, in titoli a lungo termine (30 anni) a un tasso d'interesse di mercato (tasso del dollaro interbancario più 13/16);
2. conversione dei debiti in titoli a lungo termine senza sconto sul valore nominale, ma con una riduzione del tasso d'interesse (di circa un terzo al 6,25 %); infine, per le banche che non volevano accettare nessuna di queste opzioni;
3. messa a disposizione di nuovi crediti pari al 25 per cento dei loro crediti di base per finanziare il servizio del debito.

Le banche commerciali accettarono riduzioni sul valore nominale o sul servizio degli interessi soltanto a condizione che i nuovi titoli a lungo termine fossero coperti da garanzie estere; il governo messicano acquistò dunque titoli di Stato americani («Zero-coupon-bonds», ovvero obbligazioni i cui interessi vengono capitalizzati e non versati periodicamente). La fornitura di queste garanzie è costata al Messico circa 7 miliardi di dollari, importo prelevato in parte dalle proprie riserve di divise e per il resto messo a disposizione dal FMI, dalla Banca mondiale e dal Giappone. L'opzione 3 è stata applicata al 9 per cento degli arretrati, l'opzione 1 al 43 per cento e l'opzione 2 al 48 per cento. Grazie a questa operazione i debiti messicani sono diminuiti di circa 15 miliardi di dollari, cioè del 30 per cento circa. Ne risulta una diminuzione netta (vale a dire compreso il finanziamento delle garanzie) del servizio dell'interesse pari a un miliardo di dollari annuo, ciò che corrisponde a 0,5 per cento del prodotto nazionale lordo, ovvero al 3 per cento delle esportazioni messicane di beni e di servizi.

I meccanismi di riduzione dei debiti, sia nel quadro delle condizioni di Toronto, sia del piano Brady, tengono conto della necessità di stabilire un giusto equilibrio di sacrifici tra creditori e debitori da un lato e le differenti categorie di creditori dall'altro. L'attuazione di serie riforme economiche da parte degli Stati ricchi costituisce la condizione preliminare per qualsiasi alleviamento del debito. Inoltre, gli accordi contengono clausole di rinuncia ai crediti da parte di altre categorie di creditori, segnatamente al fine di impedire che la rinuncia di una categoria di creditori migliori indebitamente il valore venale dei crediti di cui sono titolari altre categorie. Le iniziative nell'ambito del Club di Parigi e del piano Brady indicano chiaramente le difficoltà di ripartire equamente gli oneri tra i Paesi creditori e il ruolo importante svolto dagli interessi specifici di ciascun creditore. L'America latina, e dunque il piano Brady, è in primo piano per gli Stati Uniti e il Giappone, mentre per Francia e Gran Bretagna, con le loro ex-colonie, è più importante l'Africa, e dunque il Club di Parigi e l'applicazione delle condizioni di Toronto.

2 Partecipazione della Svizzera alle misure in favore dei Paesi fortemente indebitati

Per quanto riguarda la riconversione secondo le «condizioni di Toronto» nel quadro del Club di Parigi, la Svizzera applica l'opzione dei tassi d'interesse di favore. La base legale è costituita dal decreto federale sulla conclusione di accordi di consolidamento di debiti (RU 1966 919), prorogato a più riprese dalle Camere federali. In occasione dell'ultima proroga, in data 5 ottobre 1990 (FF 1990 III 525), è stata espressamente prevista la possibilità di procedere a consolidamenti in funzione di una riduzione parziale dell'ammontare nominale del debito.

A fine-1990 il nostro Paese aveva partecipato nel quadro del Club di Parigi a 17 riconversioni del debito, le quali avevano permesso di consolidare, alle condizioni di Toronto, crediti svizzeri verso undici Paesi, per un ammontare complessivo di 150 milioni di franchi (tavola 2). Gli interessi di favore e le proroghe della scadenza accordati sono computati nei conti della GRE proporzionalmente alla copertura GRE del relativo credito. Gli esportatori e/o le banche sono tenuti a partecipare a queste operazioni con la parte non garantita (franchigia) e ad assumersi nella stessa proporzione le perdite d'interesse e i costi risultanti dalla proroga della scadenza del credito.

Consolidamento del debito alle condizioni di Toronto

Tavola 2

Paese	Data di riunione del Club di Parigi	Scadenze consolidate	
		Totale dalla Svizzera (mio US \$)	(mio fr.)
Benin	22.06.89	193	1)
Bolivia	15.03.90	276	15.4
Guinea	12.04.89	124	3.0
Guinea-Bissau	26.10.89	21	3.5
Guinea equatoriale	1.03.89	6	1)
Guyana	12.09.90	123	1)
Madagascar	28.10.88	265	1.8
Madagascar ²⁾	10.07.90	139	1.0
Mali	27.10.88	56	2.6
Mali	22.11.89	21	1.2
Mauritania	19.06.89	52	1)
Mozambico	14.06.90	707	1)
Niger	16.12.88	43	1)
Niger	18.09.90	116	1)
Uganda	26.01.89	90	1)
Repubblica Centrafricana	14.12.88	30	12.8
Repubblica Centrafricana ²⁾	15.06.90	4	2.1
Senegal	24.01.89	136	4.5
Senegal	12.02.90	158	7.6
Tanzania	13.12.88	341	4.4
Tanzania	16.03.90	199	2.3

Paese	Data di riunione del Club di Parigi	Scadenze consolidate	
		Totale dalla Svizzera (mio US \$)	(mio fr.)
Ciad	24.10.89	52	1)
Togo	20.06.89	76	27.0
Togo ²⁾	9.07.90	84	33.0
Zaire	23.06.89	1530	15.8
Zambia ²⁾	12.07.90	965	12.1
Totale		5807	150.1

Fonte: Review of the Debt Strategy, 4 settembre 1990, Banca mondiale/FMI, dati della GRE.

¹⁾ La Svizzera e la GRE non hanno partecipato alla riconversione a causa di scadenze minime (clausola «de minimis») o inesistenti.

²⁾ Negoziati bilaterali non ancora conclusi.

Tra le misure in favore dei Paesi in sviluppo poveri e fortemente indebitati, è opportuno menzionare anche l'accresciuto apporto di denaro fresco che costituisce un elemento importante di ogni strategia di sdebitamento. Questi fondi permettono in particolare ai Paesi in questione di importare beni di cui hanno urgente bisogno per sostenere le riforme economiche sotto la supervisione del FMI e della Banca mondiale, come pure per assicurare un sufficiente approvvigionamento. Dal 1988, il FMI può accordare a questi Paesi prestiti decennali a un tasso d'interesse dello 0,5 per cento. I capitali necessari (6 miliardi di DSP) sono stati messi a disposizione nel quadro della «*Facilità ampliata d'adeguamento strutturale*» (FAAS). La Svizzera vi ha contribuito con un prestito senza interesse di 200 milioni di diritti speciali di prelievo (DSP), pari a circa 400 milioni di franchi. Da parte sua, la Banca mondiale ha messo a punto in collaborazione con i Paesi industrializzati un *Programma speciale per l'Africa subsahariana* (PSAS), destinato a sostenere le riforme economiche nei Paesi cui vengono messi a disposizione immediatamente capitali per finanziare importazioni di prima necessità. Nel corso della prima fase triennale (1988-1990), sono stati sbloccati a tal scopo 6 miliardi di dollari. La Svizzera ha contribuito con 200 milioni di franchi, inclusi nei crediti quadro ancora in corso per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario (DSA), come pure per il finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali di cooperazione allo sviluppo (UFEE). La seconda fase comincia nel 1991; il nostro Paese intende continuare a sostenere questo programma con il medesimo importo.

Per quanto concerne il piano Brady, che costituisce quanto a dimensione l'elemento principale del dialogo tra creditori e debitori, le possibilità per la Svizzera di partecipare ufficialmente sono limitate, visto che le opzioni previste nel piano Brady si fondano essenzialmente sulle istituzioni di Bretton Woods e sono discusse nei consigli d'amministrazione e negli organi direttivi del FMI e della Banca mondiale. Per la partecipazione attiva delle banche alle opzioni che contengono un vero e proprio condono dei debiti, le prescrizioni concernenti le riserve stabilite dai Paesi sede di banche commerciali hanno un peso importante nell'ambito del piano Brady. Quelle fissate dalla Commissione federale

delle banche (il tasso di riserva obbligatoria per quanto riguarda i Paesi a rischio è attualmente del 65%), come pure le possibilità fiscali esistenti (deduzione dei crediti in sospenso) dovrebbero facilitare la partecipazione della Svizzera a questi negoziati. D'altra parte, prescrizioni che prevedano riserve elevate costituiscono un ostacolo considerevole qualora il sostegno alle indispensabili riforme economiche e alla promozione di investimenti produttivi richieda un apporto di denaro fresco.

3 Dispositivo di sdebitamento previsto dalla Svizzera a titolo di cooperazione allo sviluppo

31 Quarto credito quadro per la continuazione del finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali

Con il decreto federale del 3 ottobre 1990 concernente la continuazione del finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali di cooperazione allo sviluppo (quarto credito quadro; FF 1990 III 537), è stato incluso nel dispositivo svizzero di aiuto allo sviluppo un nuovo strumento di sdebitamento, che ci permette di intraprendere azioni autonome di sdebitamento e di contribuire a misure multilaterali in favore dei Paesi indigenti e fortemente indebitati. Abbiamo d'altronde partecipato, nel 1988 e nel 1989, a un'importante azione di sdebitamento in favore della Bolivia, uno dei Paesi su cui si concentra la nostra cooperazione allo sviluppo. Attuata congiuntamente con altri Paesi donatori, l'azione (che ha richiesto 9,5 mio fr.) ha permesso alla Bolivia di saldare (con uno sconto dell'89%) la quasi totalità del suo debito verso le banche commerciali, che ammontava a più di 650 milioni di dollari. I fondi messi a disposizione per questa azione provenivano dalla rubrica «Aiuto alla bilancia dei pagamenti» del sopra menzionato quarto credito quadro.

L'aiuto alla bilancia dei pagamenti è tuttavia destinato in primo luogo a finanziare, in momenti di crisi, importazioni particolarmente importanti per l'approvvigionamento della popolazione, nonché per il mantenimento dell'impianto produttivo esistente e con effetti diretti sulla crescita. Se l'impegno di mezzi finanziari di aiuto allo sviluppo per il riscatto di crediti fortemente svalutati si trova in contrapposizione con la necessità di far affluire nuovi capitali destinati all'acquisto di beni di prima necessità, quest'ultima opzione, nell'ottica della politica dello sviluppo, prevale generalmente nel caso di Paesi particolarmente poveri. Per questo motivo tra i Paesi donatori si ritiene che i fondi destinati allo sviluppo non dovrebbero essere impegnati a scapito degli strumenti tradizionali di sdebitamento. La particolare importanza dei fondi supplementari deriva dalla specificità dei provvedimenti di sdebitamento descritti qui di seguito.

32 Effetti del condono di un debito

Tenuto conto delle complesse interdipendenze economiche e sociali, è dapprima necessario precisare – per non suscitare false aspettative – che il solo sdebitamento dei Paesi in sviluppo indebitati non è sufficiente a accelerare la loro

crescita economica e sociale. Come già accennato, in numerosi casi l'indebitamento è infatti soltanto il risultato sintomatico di una serie di avvenimenti e di fattori sfavorevoli, spesso difficilmente influenzabili.

321 Effetti sull'economia del Paese beneficiario

Un grande numero di Paesi indigenti e fortemente indebitati non assicura o assicura soltanto parzialmente il servizio del debito inizialmente contratto. Ciò ha per conseguenza una notevole svalutazione di questi crediti. Se il servizio del debito non è più effettuato, il condono totale o parziale dei crediti non libera direttamente liquidità che possano permettere al Paese in parola di attuare nuovi progetti urgenti e di procurarsi i mezzi necessari. In siffatti casi, un'azione di sdebitamento poggia in larga misura sulle speranze di ricadute positive, e ciò in base alle seguenti considerazioni:

- L'eliminazione di un'eccedenza di debiti è una condizione importante per il miglioramento del clima economico e di quello degli investimenti. La fiducia che il Paese accorda alla sua economia ne risulta rafforzata e i produttori nazionali, tributari di importazioni per mantenere la loro produzione, come pure gli esportatori in cerca di sbocchi sui mercati esteri, prendono le loro decisioni con maggior sicurezza. Diminuisce il rischio di interruzioni nei pagamenti o di decisioni giudiziali straniere suscettibili di provocare un blocco di beni. Il miglioramento della situazione finanziaria dovrebbe poi, più a lungo termine, frenare la fuga di capitali, favorire il loro rientro e attirare gli investimenti esteri.
- Una normalizzazione delle relazioni con i creditori esteri facilita l'accesso ai crediti commerciali a breve termine e ne riduce i costi. Qualsiasi Paese è in ogni momento tributario di questi crediti, anche quando i suoi scambi con l'estero sono modesti. Anche quando vi sono ritardi nei pagamenti nei confronti di numerosi creditori, è ugualmente possibile ottenere da determinati finanziatori crediti commerciali a breve termine. Tuttavia, in tal caso, il costo è proibitivo (tassi d'interesse elevati, deposito di garanzie). I Paesi in sviluppo devono pertanto aspettarsi costi nettamente più alti per le loro importazioni rispetto a quelli sopportati da altri Stati, con la possibilità che ciò provochi un pesante svantaggio concorrenziale.
- Un disciplinamento più generale dei crediti in sospeso dovrebbe facilitare agli organi nazionali responsabili della garanzia contro i rischi dell'esportazione la decisione di ripristinare le loro facilitazioni, almeno a breve termine, ciò che di regola dovrebbe contribuire a permettere la diminuzione del costo delle importazioni nel Paese in parola.
- Un altro argomento in favore di una riduzione durevole dell'indebitamento è costituito dai costi diretti e indiretti provocati dalle diverse procedure di consolidamento del debito. I ripetuti negoziati assorbono i rari quadri altamente qualificati di questi Paesi, i quali, per preparare e portare a termine le riunioni, sono costretti a trascurare altri compiti prioritari.

Tra i Paesi indigenti e fortemente indebitati vi sono anche Stati che provvedono integralmente o in gran parte al servizio del debito convenuto con le banche

commerciali e le istituzioni della GRE. Se un Paese non è in grado di realizzare con i propri mezzi un'eccedenza di bilancio delle operazioni correnti, il servizio del debito è indirettamente pagato dall'aiuto allo sviluppo bilaterale o multilaterale. Un'azione di sdebitamento porta dunque direttamente a un accrescimento dei mezzi finanziari immediatamente disponibili per lo sviluppo, ammesso che - e si tratta di una condizione importante - i fondi stanziati dai donatori per lo sdebitamento non siano compensati da una riduzione dell'aiuto tradizionale allo sviluppo del Paese in questione.

322 Solidarietà fra creditori

Questo aspetto è strettamente collegato alla situazione di partenza e alle prospettive testè descritte. Perché lo sdebitamento intrapreso da un Paese creditore/donatore di un aiuto relativamente modesto quale la Svizzera possa produrre risultati significativi, bisogna che altri Paesi lo accompagnino con misure analoghe. Fino ad oggi, eccettuata la Svizzera, soltanto la Francia, i Paesi Bassi e la Svezia, tra i Paesi industrializzati, hanno appoggiato le azioni di sdebitamento basate su crediti commerciali non garantiti in favore di Paesi indigenti. Per il finanziamento di crediti di cui sono titolari istituzioni multilaterali di finanziamento dello sviluppo (FMI, Banca mondiale, banche regionali di sviluppo), gli Stati Uniti e il Canada svolgono un certo ruolo accanto a Svezia e Norvegia. I condoni annunciati in questi ultimi tempi da differenti Paesi industrializzati concernono quasi esclusivamente crediti concessi a titolo di aiuto allo sviluppo o di cooperazione militare. Già nel 1977, nell'ambito di un'azione speciale, la Svizzera ha tramutato in doni tutti i debiti derivanti da crediti pubblici dei Paesi in sviluppo a debole reddito (DF del 6 dicembre 1977; RU 1979 1537). Da allora, a parte la partecipazione agli aumenti di capitale delle banche regionali di sviluppo, il nostro Paese ha accordato aiuti allo sviluppo esclusivamente sotto forma di contributi non rimborsabili. Unica eccezione, i crediti misti anteriori al 1987; in seguito la parte a carico della Confederazione è stata concessa esclusivamente sotto forma di dono. Il quarto credito quadro per la continuazione del finanziamento di provvedimenti economici e commerciali di cooperazione allo sviluppo prevede inoltre di trasformare in contributi non rimborsabili la parte della Confederazione sul saldo non impegnato dei crediti misti concessi sotto il regime dei crediti quadro anteriori al 1987, e di condonare ai Paesi fortemente indebitati con i quali la Svizzera ha concluso accordi di consolidamento il rimborso di tutta la parte della Confederazione (compresa quella già impegnata). La Svizzera non accorda aiuti militari; la fornitura di beni di questa categoria non è assicurata dalla GRE.

323 Assunzione dei rischi affrontati dai privati

Il pericolo che la mano pubblica debba assumersi i rischi affrontati dai privati («bailing-out») può essere aggirato, riscattando i crediti con uno sconto elevato e non secondo il loro valore nominale, sconto che corrisponde alla somma pagata sul mercato per debiti analoghi. Il riscatto di crediti non deve del resto es-

sere giustificato dal fatto che la transazione all'origine del debito era prioritaria e giustificata dal profilo della politica dello sviluppo. Sarebbe d'altra parte difficile e molto costoso giungere in modo obiettivo a simili constatazioni fondandosi su criteri chiari e, inoltre, siffatta selezione sarebbe contraria allo scopo prefissato, vale a dire quello di comprendere se possibile tutti i debiti di un Paese beneficiario verso la Svizzera. Vi sarebbe poi il rischio che i crediti non presi in considerazione si rivalutino in conseguenza del condono. È tuttavia opportuno ricordare che giusta l'articolo 4 dell'ordinanza sulla GRE del 15 gennaio 1969, la garanzia è valida soltanto a condizione che i requisiti necessari giusta le prescrizioni sulle importazioni e sulle divise del Paese destinatario siano adempiuti. Se il governo di un Paese destinatario di una transazione assicurata dalla GRE dimostrasse in modo verosimile che questa è servita abusivamente per operazioni illegali, gli organi della GRE esaminerebbero se la concessione della garanzia o le richieste di risarcimento del danno sono giustificate.

324 Incidenze sul comportamento degli agenti economici

Qualsiasi atto di cui il responsabile non si assume pienamente le conseguenze è confrontato con il problema del «rischio morale» («moral hazard»). Nel contesto delle operazioni di sdebitamento questo rischio può essere considerato modesto. Da un lato, questi Paesi hanno dovuto, nel corso degli ultimi anni, gestire la loro situazione d'indebitamento in un modo che dovrebbe indurli a modificare il loro comportamento e a ridurre le loro speranze. D'altra parte, riteniamo poco probabile che i governi dei Paesi indigenti saranno presto nuovamente in grado di prendere in prestito somme considerevoli su basi non preferenziali (vale a dire senza condizioni dettate dalla politica economica). Quanto alle banche commerciali, esse pure si sono rese conto di non disporre dell'esperienza e delle strutture necessarie alla concessione di aiuti finanziari indipendenti a progetti, e che le garanzie offerte dai poteri pubblici dei Paesi debitori danno una sicurezza relativa.

Le misure di sdebitamento presuppongono accordi tra i Paesi debitori e creditori (Stati, banche commerciali, ecc.). Simili accordi sono strettamente legati alla stesura di programmi d'aggiornamento economico elaborati dal Paese in questione in collaborazione con le istituzioni di Bretton Woods, che ne sovrintendono l'attuazione. Negli anni settanta, al tempo del riciclaggio dei petrodollari, siffatto dialogo sulle riforme, la cui responsabilità politica spetta in ultima analisi al Paese in causa, non aveva avuto luogo. La maggior parte dei Paesi in sviluppo poteva a quel tempo finanziare il deficit della bilancia dei pagamenti grazie a crediti bancari internazionali che contenevano soltanto poche condizioni di politica economica. Le istituzioni di Bretton Woods cercano regolarmente di introdurre nei nuovi programmi le conoscenze acquisite nel frattempo sul corso e sugli effetti delle misure di aggiornamento strutturale. Il processo di riforma iniziato nei Paesi dell'Europa centrale ed orientale e in Unione Sovietica conferma tuttavia le considerevoli difficoltà e costrizioni insite nell'applicazione di queste riforme, e mostra quanto le condizioni sociali e politiche di cui si deve tener conto differiscano da un Paese all'altro.

A questo proposito, va rilevato che gli aggiornamenti strutturali sono stati rimandati troppo a lungo, sia nei Paesi in sviluppo, sia a livello mondiale, e che esistono ancora grandi bisogni di aggiornamento anche nei Paesi industrializzati. Questi ultimi Paesi sono particolarmente chiamati in causa nell'ambito degli scambi internazionali di beni e servizi: un migliore accesso ai mercati mondiali è condizione importante perché i Paesi in sviluppo ritrovino una certa solvibilità - considerato che i fondi destinati all'aiuto allo sviluppo stagnano o progrediscono solo leggermente - e possano procurarsi essi stessi le divise necessarie allo sviluppo della loro economia.

Per quanto riguarda gli effetti sul comportamento degli agenti economici, è parimenti importante l'influenza esercitata dalle misure di sdebitamento su Paesi che in passato, in particolare grazie a una politica prudente, erano riusciti a evitare l'indebitamento e che sembrano ora non poter ottenere vantaggi. Bisogna constatare in proposito che al mantenimento della fiducia e della solvibilità deve esser dato maggior peso che al trattamento preferenziale derivante da provvedimenti di sdebitamento che nuocciono alla reputazione internazionale di un Paese. D'altra parte, le risorse modeste di cui dispone la cooperazione allo sviluppo per Paesi non in crisi d'indebitamento non devono subire riduzioni a causa di misure di sdebitamento di cui beneficiano altri.

33 Concezione dello strumento di sdebitamento svizzero

L'indebitamento, e di conseguenza il servizio del debito attuale e futuro patuito contrattualmente, hanno raggiunto in molti Paesi in sviluppo dimensioni che compromettono seriamente gli sforzi volti a ristabilire una crescita economica e reale, intesa come presupposto per un miglioramento del tenore di vita. Anche la coesione sociale è messa in pericolo. Coscienti di questa situazione, le Camere federali, con il messaggio concernente la continuazione del finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali adottato l'anno scorso, hanno approvato per la prima volta una concezione e uno stanziamento di mezzi in vista di uno sdebitamento vero e proprio. Il principio delle azioni da intraprendere, proposto nel messaggio del 21 febbraio 1990, tiene conto delle considerazioni esposte sopra e ha ottenuto un largo appoggio da parte delle commissioni parlamentari e dalle Camere federali. Questa concezione di base, che sarà dunque ripresa nel nuovo credito quadro, assicura un'applicazione trasparente, semplice ed omogenea dei provvedimenti di sdebitamento svizzeri.

331 Possibilità ampliate grazie a fondi supplementari

L'aumento sostanziale dei mezzi finanziari destinati ad azioni di sdebitamento e di misure complementari, come quello proposto nel presente messaggio straordinario in occasione del 700^{esimo} anniversario della Confederazione, deve testimoniare l'accresciuta solidarietà della Svizzera con i Paesi in sviluppo particolarmente toccati dalla crisi d'indebitamento e permetterci di ampliare la cerchia dei potenziali beneficiari, aggiungendo ai Paesi più sfavoriti e fortemente indebitati (africani soprattutto) tutti gli Stati su cui la Svizzera concentra la sua

cooperazione allo sviluppo. Fanno segnatamente parte di quest'ultima categoria determinati Paesi asiatici la cui bilancia dei pagamenti si è considerevolmente deteriorata in seguito alla crisi del Golfo.

Quest'azione, sebbene abbia un'incidenza relativamente limitata considerato l'ammontare complessivo del debito dei Paesi in sviluppo, è ugualmente significativa sotto l'aspetto politico. In particolare, essa permette alla Svizzera di dare impulso a misure che necessitano di un vasto sostegno internazionale.

332 Condizioni

I contributi svizzeri allo sdebitamento sono, in linea di principio, sottoposti alle seguenti condizioni:

1. Deve trattarsi di un Paese sfavorito e fortemente indebitato; i provvedimenti devono essere in particolare concentrati sui Paesi meno avanzati (PMA), come pure sui Paesi nei quali la Svizzera è attiva a titolo di cooperazione allo sviluppo (cfr. allegato).
2. Il Paese beneficiario deve impegnarsi in un programma di riforme economiche a medio termine che da un canto riguadagni la fiducia e riduca il pericolo che il Paese, una volta portato a termine lo sdebitamento, ricada in una situazione simile a quella precedente, e, d'altro canto, incoraggi la partecipazione di larghi strati di popolazione al processo di sviluppo.
3. Il Paese deve disporre di un sistema di gestione del debito che includa un programma più vasto e articolato di alleviamento e consolidamento dell'onere debitorio.
4. I debiti che possono essere cancellati grazie al contributo della Svizzera e di analoghe prestazioni di terzi devono, segnatamente quando si tratti di azioni multilaterali, raggiungere una dimensione sufficiente per consentire di ottenere un effetto sensibile sulla crescita e sullo sviluppo del Paese in questione.
5. Al momento del riscatto, della conversione del debito o di altre misure con effetti analoghi, il creditore privato deve esservi coinvolto in misura finanziariamente corrispondente al rischio che si è assunto. Tale importo equivale alla perdita in valore reale (sotto forma di sconto) subita dal credito originario.

333 Misure

Come esposto in occasione della concessione del quarto credito quadro, non è affatto possibile enumerare esaustivamente in anticipo le azioni in questo settore. Tuttavia, sono stati in particolare previsti i seguenti provvedimenti:

333.1 Contributi al riscatto o alla conversione di debiti commerciali non garantiti

Le prime esperienze fatte con le azioni intraprese o previste in Bolivia, Mozambico e Niger dimostrano che la pianificazione e l'esecuzione di tali azioni tra

il Paese debitore e i suoi creditori esigono molto tempo. Svizzera, Francia, Svezia e Paesi Bassi, nonché la Banca mondiale, hanno potuto constatarlo. Dalla metà del 1989, quest'ultima dispone di una facilitazione di 100 milioni di dollari per questo tipo di misure. Nel caso della Bolivia, il processo è già in corso da tre anni, senza che sia stato possibile portarlo a termine completamente. Per quanto concerne il Mozambico, i soli primi passi hanno richiesto due anni di preparazione, senza che si sia ancora potuto raggiungere un accordo.

Detto in termini semplici, bisogna innanzitutto cominciare ad elencare dal profilo contabile e documentale gli arretrati dei Paesi che entrano in considerazione per siffatte azioni, per poi confrontarli con i crediti delle banche commerciali. Si tratterà in seguito di mettere a punto una strategia di sdebitamento avente per obiettivo la conclusione con le banche di un accordo che sia favorevole al Paese in questione sotto l'aspetto delle opzioni di consolidamento (costo/ammontare dello sconto). In quest'ambito, è importante tener conto del fatto che uno sconto elevato rischia di indurre soltanto un ristretto numero di creditori a cedere i propri crediti. È di regola indispensabile al momento della preparazione ed esecuzione di queste azioni ricorrere a periti contabili e finanziari, come pure a giuristi di vaglia, che dovranno aggiungersi ai quadri, già esistenti ma ancora troppo ridotti, di cui dispongono in questo settore i Paesi in sviluppo (cfr. schema 1).

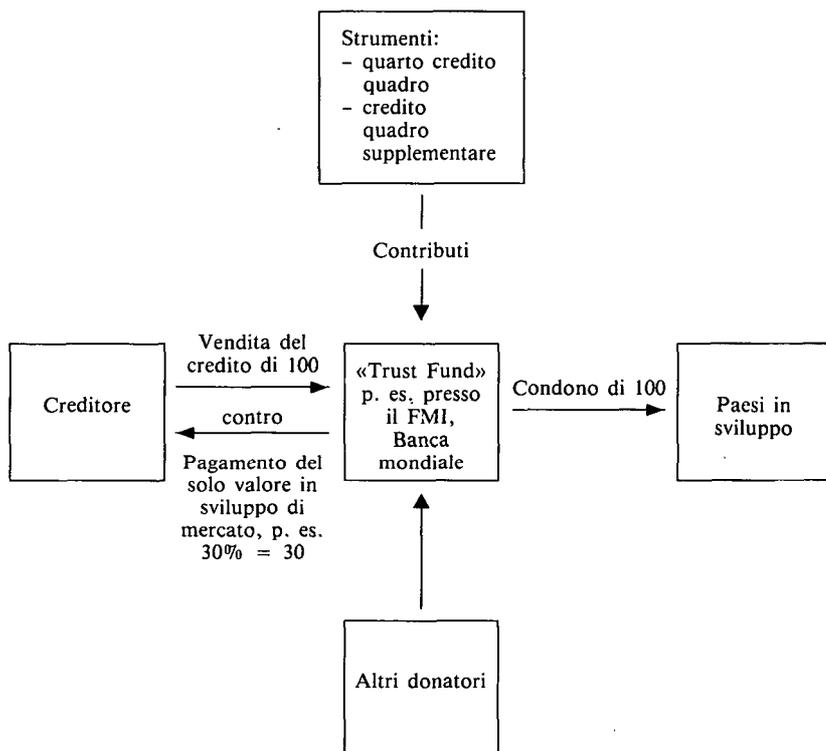
Allorquando si tratta di azioni che non implicano in primo luogo creditori svizzeri (p. es. la Bolivia), intendiamo collaborare strettamente con l'Agenzia internazionale di sviluppo (IDA) e con altri creditori bilaterali, al fine di ottenere i migliori risultati possibili e il massimo dell'efficacia nello svolgimento pratico delle azioni. Al fine di prevenire aumenti speculativi dei prezzi sui mercati secondari e conseguire il massimo effetto moltiplicatore, i negoziati concernenti opzioni di sdebitamento esigono, di regola, molta discrezione. Inoltre, i creditori (banche commerciali internazionali) contattati da sondaggi preliminari e trattative si aspettano solitamente che la loro posizione negoziale e, all'occasione, la proporzione della loro partecipazione all'azione di sdebitamento siano trattati in modo confidenziale. Queste esigenze spiegano perché ci si serva come intermediari di mediatori e fiduciari specializzati. Avendo partecipato alle prime operazioni di sdebitamento, la Svizzera ha acquisito un capitale di fiducia che le facilita l'accesso alle diverse fasi dei negoziati tra i principali creditori (segnatamente la Banca mondiale) e i Paesi debitori impegnati in queste operazioni.

Provvedimenti nel settore dello sdebitamento

Crediti commerciali non garantiti

Condizioni basilari:

- deve trattarsi di un Paese in sviluppo indigente e fortemente indebitato (v. allegato 1)
- il Paese deve essersi impegnato in un programma di riforme economiche



333.2 Condono di crediti garantiti dalla mano pubblica (GRE)

Nel numero 151 abbiamo esposto sia le condizioni di conversione praticate dal Club di Parigi, sia le nuove iniziative attualmente dibattute tra i Paesi creditori. Iniziative autonome della Svizzera che andassero oltre le facilitazioni decise nell'ambito del Club di Parigi costituirebbero una deviazione dalla linea decisa dal gruppo dei creditori. Nondimeno, secondo l'opinione dominante, per ottenere un effetto significativo è importante che i principali Paesi creditori partecipino a un condono in favore di un determinato Paese. Ci auguriamo dunque che grazie al credito quadro per azioni supplementari proposto in occasione del 700^{esimo} anniversario della Confederazione riusciremo, con provvedimenti autonomi, a imprimere ad altri Paesi creditori gli impulsi che li inducano a decidere misure supplementari di sdebitamento.

Per stabilire le condizioni che permettono alla Confederazione di condonare, integralmente o in parte, i crediti garantiti dalla mano pubblica, si applica la concezione introdotta con il quarto credito quadro (cfr. schema 2):

- Scelta dei Paesi effettuata a tappe, ferma restando la condizione basilare che le loro scadenze siano state consolidate nell'ambito del Club di Parigi e sul piano bilaterale.
- Offerta agli esportatori (e alle banche) di cedere alla Confederazione la parte non garantita a prezzi di mercato. Se risulta difficile determinare questo prezzo e/o è implicato un numero relativamente elevato di esportatori, il condono può avvenire sotto forma di vendita agli incanti. L'operazione è svolta in collaborazione con l'Ufficio della GRE e, in parte, per il tramite di fiduciari. Il principio della libertà di partecipazione e la discrezione circa le informazioni d'affari devono essere garantiti. Gli esportatori che non rispondono all'offerta di vendita continuano ad assicurare il rischio inerente alla loro parte del credito iniziale verso il Paese in questione; essi devono, tra l'altro, aspettarsi che nuovi consolidamenti del debito possano prevedere maggiori riduzioni del loro credito.
- La GRE cede alla Confederazione le parti di credito che le competono, se le parti degli esportatori sono state riscattate. In cambio, la Confederazione annulla i corrispondenti anticipi (DF del 14 febbraio 1990; FF 1990 III 1528).
- Negoziati a livello di governo con il Paese in sviluppo in questione, circa la restituzione degli sgravi e la messa a disposizione di fondi di contropartita in valuta locale, destinati a sostenere misure specifiche (v. n. 335).

333.3 Contributi al pagamento di arretrati dovuti a istituzioni internazionali di finanziamento nell'ambito di azioni internazionali di sostegno

I Paesi che lamentano ritardi nei pagamenti a istituzioni internazionali di finanziamento (FMI, Banca mondiale, banche regionali di sviluppo) non possono pretendere nuovi mezzi finanziari (compresi i fondi decisamente preferenziali, quali quelli dell'IDA, dell'ESAF nel quadro del FMI e i fondi speciali delle banche regionali di sviluppo); in proposito, occorre tener conto del fatto che

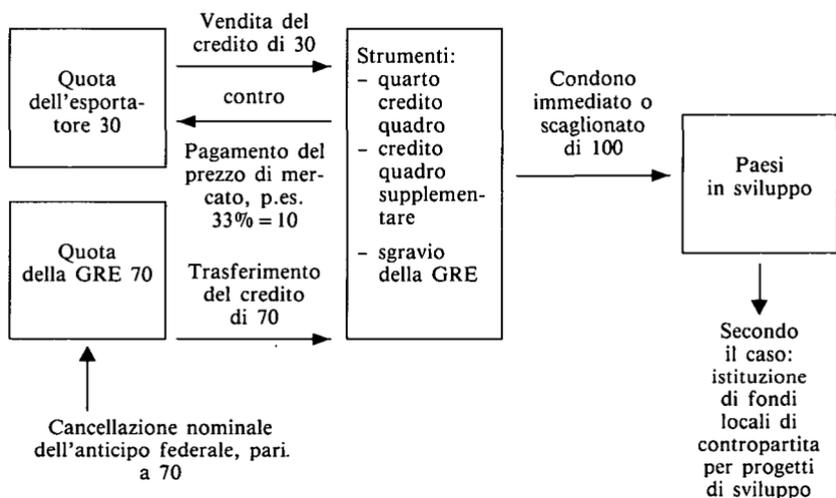
Misure di sdebitamento

Crediti garantiti dalla mano pubblica (GRE)

Condizioni basilari:

- deve trattarsi di un Paese in sviluppo indigente e fortemente indebitato (v. allegato 1)
- deve trattarsi di scadenze consolidate nell'ambito del Club di Parigi
- il Paese deve essersi impegnato in un programma di riforme economiche

Esempio: Valore nominale 100, di cui 70 garantito dalla GRE



i mezzi limitati a disposizione di queste istituzioni svolgono soprattutto una funzione di catalizzatore nei confronti dei donatori bilaterali e degli investitori locali e stranieri. I fondi supplementari elargiti da queste istituzioni hanno di solito un effetto moltiplicatore sull'aiuto finanziario proveniente da terzi. Per questa ragione, il sostegno accordato a questi Paesi per il pagamento dei loro arretrati verso le istituzioni internazionali di finanziamento costituisce un aiuto estremamente importante. Tuttavia, simili azioni di sdebitamento presuppongono il pagamento del valore nominale e sono, di conseguenza, relativamente onerose. Prevediamo perciò di fornire contributi in questo campo soltanto quando si tratti di un Paese di concentrazione della cooperazione svizzera allo sviluppo e l'azione intrapresa possa di conseguenza avviare effetti secondari positivi sulla nostra cooperazione in altri settori. Inoltre, è particolarmente importante che molti Paesi donatori partecipino a tali azioni (cfr. schema 3).

334 Volume potenziale di sdebitamento

Con i mezzi finanziari relativi al quarto credito quadro e impegnati a titolo indicativo (100 mio fr.) in favore di provvedimenti di sdebitamento e con i *fondi supplementari con incidenza sul budget* previsti in questo messaggio (400 mio fr., compresi 100 mio fr. per provvedimenti complementari, cfr. n. 4) in vista di svolgere azioni autonome e sostenere azioni a livello internazionale, dovrebbe essere possibile ottenere una riduzione del debito da 1,4 a 2,5 miliardi di franchi nel migliore dei casi. L'effetto moltiplicatore elevato è dovuto a due fattori: da un lato, gran parte degli arretrati dovrebbero poter essere rimborsati approfittando di una sensibile riduzione, d'altra parte, i provvedimenti concernenti i crediti consolidati della GRE permettono di finanziare le parti di quest'ultima azzerando gli anticipi della Confederazione (cfr. DF del 14 dicembre 1990 concernente misure d'alleviamento della garanzia contro i rischi dell'esportazione [GRE]; FF 1990 III 1528), ciò che evita di dover ricorrere a nuove risorse budgetarie. È estremamente arduo procedere anticipatamente alla suddivisione dei mezzi a disposizione tra i vari provvedimenti possibili. La tavola sinottica 1 dà un'idea degli ordini di grandezza previsti (cfr. anche l'allegato 1).

Se confrontata all'indebitamento complessivo dei Paesi in sviluppo, che ammonta a circa 1200 miliardi di dollari, la riduzione del debito che può essere realizzata nel migliore dei casi grazie ai mezzi previsti costituisce unicamente l'uno per cento circa; questi mezzi dovrebbero nondimeno permetterci di sgravare, in larga misura, i Paesi indigenti dal servizio del loro debito nei confronti della Svizzera. Se la tendenza è confermata e se altri Paesi donatori forniscono da parte loro prestazioni più sostanziali in questo settore, sia nell'ambito del Club di Parigi, sia autonomamente, l'indebitamento dei Paesi in sviluppo indigenti dovrebbe poter essere riportato a una dimensione che permetta loro di migliorare considerevolmente le prospettive di uno sviluppo economico e sociale positivo e durevole.

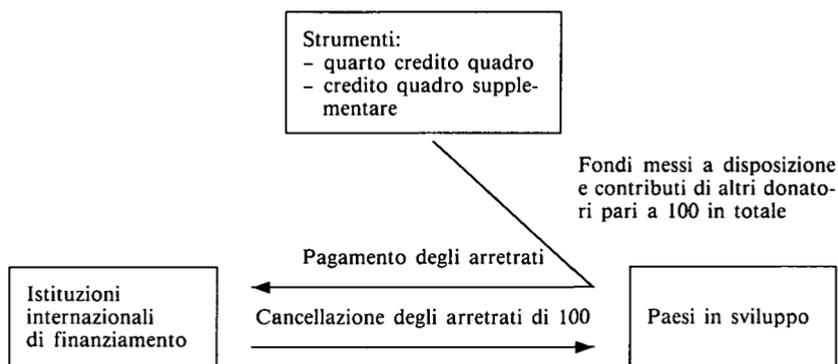
È difficile fornire una valutazione del periodo che sarà necessario per portare a termine le azioni di sdebitamento previste dalla Svizzera. Le esperienze fatte finora in materia di condono di debiti implicantori privati hanno mostrato che lo svolgimento di queste operazioni richiede generalmente molto tempo.

Provvedimenti nel campo dello sdebitamento

Pagamento degli arretrati nei confronti di istituzioni internazionali di finanziamento

Condizioni basilari:

- deve trattarsi di un Paese in sviluppo indigente e fortemente indebitato (v. allegato 1), facente parte dei Paesi beneficiari della cooperazione svizzera allo sviluppo
- il Paese deve essersi impegnato in un programma di riforme economiche
- l'azione deve essere sostenuta a livello internazionale



Contributi previsti e volume di sdebitamento potenziale

(in milioni di franchi)

	Mezzi impegnati a titolo di credito quadro	Volume di sdebitamento:	
		Crediti garantiti	Crediti non garantiti
<i>Prima misura: crediti non garantiti</i>			
- riscatto di crediti commerciali bancari (tassi di mercato)	170		530
<i>Seconda misura: riscatto di crediti nell'ambito GRE</i>			
- riscatto della parte non garantita degli esportatori (tassi di mercato) ..	80	244	
- riscatto dei crediti GRE		670	
(cancellazione degli anticipi alla GRE giusta DF; nessun onere a carico del credito quadro)			
<i>Terza misura: altri</i>			
- finanziamento di arretrati verso istituzioni finanziarie multilaterali			
<i>Quarta misura: provvedimenti complementari (contributi ai costi d'esecuzione, denaro fresco)</i>			
	100		
Totale	400	914	580

*Volume di sdebitamento potenziale: circa 1500 mio fr.**Credito quadro supplementare* 400

Pro memoria: Misure di sdebitamento previste nell'ambito del credito quadro IV (provvedimenti economici e commerciali di cooperazione allo sviluppo, DF 3 ottobre 1990)

<i>Prima misura: crediti non garantiti</i>			
- riscatto di crediti commerciali bancari (tassi di mercato)	50		250
<i>Seconda misura: riscatto di crediti nell'ambito GRE</i>			
- riscatto della parte non garantita degli esportatori	30	100	
(tassi di mercato)			
- riscatto dei crediti GRE		210	
(cancellazione degli anticipi alla GRE giusta DF; nessun onere a carico del credito quadro)			

	Mezzi impegnati a titolo di credito quadro	Volume di sdebitamento:	
		Crediti garantiti	Crediti non garantiti
<i>Terza misura: altri</i>			
- finanziamento di arretrati verso istituzioni finanziarie multilaterali	20		20
Totale	100	310	270

Volume di sdebitamento potenziale: circa 580 mio fr.

(Volume di sdebitamento potenziale totale basato su questi due crediti: circa 2100 mio fr.).

335 Restituzione degli sgravi e fondi di contropartita in valuta locale

Gli sgravi basati sui crediti acquisiti possono essere restituiti ai Paesi beneficiari, sia progressivamente, sia direttamente per intero, tenendo conto in primo luogo e di caso in caso del volume di sdebitamento, del grado di attuazione delle condizioni basilari (cfr. n. 332), come pure delle considerazioni attinenti all'ampiezza delle operazioni in atto e dei costi amministrativi delle diverse opzioni. Lo stesso principio vale per l'accumulo temporaneo di fondi di contropartita in valuta locale da parte di questi Paesi nel contesto delle operazioni di sdebitamento. Per fondi di contropartita in valuta locale, si intendono le prestazioni da parte del governo del Paese debitore fornite sotto forma di valuta locale per sostenere sforzi o programmi di cooperazione allo sviluppo. Le controprestazioni possono inoltre assumere la forma di provvedimenti presi nel settore della salvaguardia dell'ambiente e della natura. Le opere assistenziali svizzere hanno avanzato proposte interessanti in proposito, ma hanno anche richiamato l'attenzione su determinati limiti. Esperienze circa questa concezione hanno potuto essere acquisite nel contesto dell'aiuto bilaterale alla bilancia dei pagamenti. È tuttavia opportuno non dimenticare che siffatte misure sono oneri supplementari per i Paesi in sviluppo che non dispongono di capacità amministrative sufficienti. Per quanto riguarda le condizioni ecologiche, bisogna prestare attenzione al fatto che spesso vengono perseguiti fini che, prioritari per i donatori (Paesi industrializzati), beneficiano di un sostegno limitato da parte del Paese in sviluppo.

Inoltre, nel caso di Paesi già ora incapaci di assicurare il servizio del debito, non viene liberata, sulla sola base del condono del debito, alcuna liquidità destinata a fondi di contropartita in valuta locale. Ciò significa che i relativi fondi:

- dovrebbero provenire da imposte supplementari, per le quali, a breve termine, il margine di manovra in questi Paesi è generalmente ristretto; oppure
- dovrebbero essere liberati attraverso tagli in altri settori del bilancio statale.

Si tratta in ogni caso di prevenire un finanziamento dei fondi locali di contropartita mediante l'emissione di nuovo denaro, che genererebbe effetti inflazionistici, i quali, come dimostra l'esperienza, toccano innanzitutto gli strati sfavoriti della popolazione.

Queste considerazioni indicano inoltre che la creazione di fondi di contropartita in valuta locale costituisce una possibilità da vagliare caso per caso, ma che misure di sdebitamento possono essere legate alla messa a disposizione di tali fondi soltanto finché si tratti di azioni isolate intraprese da un numero limitato di Paesi o di istituzioni donatrici. Se ogni Paese donatore ponesse simili condizioni, le istanze pubbliche e gli organi privati di questi Stati sarebbero rapidamente sopraffatti e i governi non sarebbero più in grado di continuare ad assumere le loro responsabilità in materia di politica dello sviluppo. Per questo motivo, al fine di beneficiare di un vasto sostegno, le azioni devono essere sorrette da favorevoli condizioni macroeconomiche, istituzionali e sociali.

È in quest'ottica che l'introduzione di riforme economiche costituisce una delle condizioni preliminari per ottenere aiuti finanziari svizzeri destinati a provvedimenti di sdebitamento. Di regola, queste riforme godono del sostegno tecnico e finanziario e della collaborazione delle istituzioni internazionali di finanziamento (FMI, Banca mondiale e banche regionali di sviluppo). Esse comportano in particolare misure tendenti alla stabilizzazione dei prezzi (politica monetaria) e al controllo del bilancio dello Stato (politica budgetaria). In tali circostanze, condizioni che prevedano la creazione di fondi di contropartita in valuta locale possono provocare conflitti tra gli obiettivi perseguiti.

336 Collaborazione con le opere assistenziali

In ragione di queste riflessioni e delle esperienze fatte, prevediamo dunque di utilizzare in modo selettivo la possibilità di stabilire un legame tra i provvedimenti di sdebitamento e l'accumulo di fondi di contropartita in valuta locale. Questo bisogno presuppone l'esistenza di strutture locali e di organizzazioni capaci — o suscettibili di divenirlo grazie al sostegno dell'esterno — di identificare, realizzare e sovrintendere i progetti e i programmi nei quali sono impegnati i mezzi a disposizione. Nei casi in cui sembra possibile un investimento promettente di fondi di contropartita in valuta locale, ci impegneremo a collaborare strettamente con *organizzazioni d'aiuto allo sviluppo svizzere e locali* e faremo uso della possibilità di *affidare a queste organizzazioni l'attuazione di questi progetti e programmi*.

Un'opzione molto discussa concerne l'assoggettamento di misure di sdebitamento a determinate *condizioni di natura ecologica* (tra le altre, il mantenimento delle varietà animali e vegetali mediante la creazione di zone protette e di parchi nazionali). I problemi politici sollevati da quest'opzione, in particolare quanto alla sovranità dei Paesi in questione, non vanno sottovalutati. Inoltre, per ottenere effetti durevoli, siffatte misure devono, di regola, essere accompagnate da misure di cooperazione tecnica e finanziaria comprendente un controllo efficace (formazione di guardie forestali e pedagoghi; impiego di veicoli ecc.). I fondi necessari a tal fine potrebbero essere finanziati, a patto che

le importazioni siano di una certa dimensione, dalla rubrica «aiuto alla bilancia dei pagamenti» o dal credito quadro per l'ambiente, se l'assistenza tecnica vi assume un ruolo predominante. La cooperazione, come pure lo scambio di conoscenze tecniche e di esperienza, sia con le autorità e istituzioni locali, sia con le istanze federali e le organizzazioni private svizzere, riveste anche in questo campo la massima importanza.

4 Misure complementari

Ogni *strategia di sdebitamento e ogni risanamento economico* si fonda parimenti *sull'apporto di nuovi mezzi* destinati a finanziare le spese correnti per l'importazione di beni di prima necessità. Uno sdebitamento che non fosse accompagnato dalla messa a disposizione di nuove liquidità sotto forma di aiuto alla bilancia dei pagamenti come pure da un ritorno a una certa solvibilità sarebbe, nella maggior parte dei casi, poco giovevole per i Paesi in questione.

Inoltre, le nostre esperienze nel campo delle azioni di sdebitamento già in corso per il Mozambico e il Niger ci hanno insegnato che i Paesi indigenti spesso non dispongono delle divise necessarie per poter far capo ai servizi di specialisti affermati in materia di sdebitamento (soprattutto di esperti finanziari e di giuristi) e per coprire le spese connesse all'esecuzione di operazioni di riscatto del debito.

Bisogna d'altronde tener conto del fatto che non entrano in considerazione per misure di sdebitamento Paesi i quali sono riusciti in passato a evitare l'indebitamento e le riconversioni grazie a una politica prudente. È il caso segnatamente di alcuni Stati duramente toccati dalla crisi del Golfo. Non è giusto penalizzare indirettamente questi Paesi, mettendo a loro disposizione mezzi relativamente più modesti in confronto di quelli stanziati a favore dei Paesi beneficiari dei provvedimenti di sdebitamento. Questi Paesi devono essere assistiti in modo selettivo mediante l'apporto di nuovi capitali sotto forma di aiuto alla bilancia dei pagamenti.

Da quanto precede emerge che le azioni di sdebitamento devono essere collegate a misure accompagnatorie. Per questo motivo il nostro Collegio prevede di prelevare dal credito quadro per provvedimenti di sdebitamento un importo massimo di 100 milioni di franchi, in modo da coprire questi bisogni.

41 Provvedimenti in altri settori

Nel corso del 1989, il nostro Collegio ha incaricato un gruppo di esperti di presentargli opzioni e proposte per la partecipazione svizzera alla soluzione del problema dell'indebitamento internazionale. Nel suo rapporto del 31 ottobre 1989 (*La Svizzera e il problema dell'indebitamento internazionale/rapporto Languetin*), il gruppo d'esperti ha segnatamente raccomandato, come misura atta ad alleviare la situazione dei Paesi in sviluppo più poveri - oltre all'aumento dell'aiuto allo sviluppo generale e degli apporti alla stabilizzazione delle perdite delle entrate provenienti dalle esportazioni - il condono dei debiti pubblici garantiti (GRE), come pure il riscatto dei crediti dei finanziatori privati.

Più ampie azioni di sdebitamento nell'intento di sostenere le riforme economiche tendenti a migliorare le condizioni generali dell'economia, possono avere effetti anche in altri campi, prioritari secondo gli esperti: investimenti diretti, rimpatrio dei capitali, miglioramento dei meccanismi di mercato e tutela dell'ambiente. Altre proposte formulate dal gruppo d'esperti vanno più lontano; esse concernono, a parte la concessione di garanzie d'interesse, segnatamente la messa in atto di un sistema internazionale di diritto dell'insolvenza per lo sdebitamento di Stati sovrani. Questo suggerimento è pure oggetto del postulato Gadiant 90.693 del 18 settembre 1990 «Iniziativa diplomatica in vista dello sdebitamento di determinati Paesi in sviluppo». Nella nostra risposta al postulato esamineremo più dettagliatamente la fattibilità di un tale strumento e le possibilità di realizzazione degli scopi che esso persegue.

5 Consultazioni

Durante la durata di validità di questo credito quadro, intendiamo presentare almeno una volta all'anno, in occasione delle riunioni della Commissione consultiva per la cooperazione internazionale allo sviluppo, un rapporto completo concernente l'impiego di mezzi e le azioni previste. Inoltre, proporremo a questa commissione di formare, nel suo seno, un comitato composto di rappresentanti delle opere assistenziali dell'economia privata, della scienza e del Parlamento, che assisterà e consiglierà l'Amministrazione nella soluzione di questioni di principio e nell'attuazione delle operazioni. Almeno una volta all'anno, il rapporto di politica economica estera informerà le Camere federali sulle misure prese.

6 Conseguenze

61 Conseguenze finanziarie

È comunemente ammesso che più le misure di sdebitamento sono applicate rapidamente, più i loro effetti sono sensibili. L'esperienza ha tuttavia mostrato che la preparazione e l'attuazione di qualsiasi forma di sdebitamento esige molto tempo. Prevediamo perciò un periodo di impegno da quattro a sette anni; a differenza della tradizionale cooperazione allo sviluppo, bisogna aspettarsi, per le misure di sdebitamento, che le spese e gli impegni debbano essere effettuati all'incirca nello stesso tempo.

Il credito quadro entrerà in vigore con l'approvazione del relativo decreto federale. Trattandosi di una nuova azione che rientra nei festeggiamenti del 70^{esimo} anniversario della Confederazione, non si è potuto iscrivere i crediti né nel bilancio 1991, né nei bilanci di previsione 1992 e 1993. Di conseguenza, le spese del 1991 dovranno essere stanziare mediante un credito supplementare.

62 Conseguenze sull'effettivo del personale

Per quanto sia stretta la nostra collaborazione con le istanze federali competenti e con gli altri organismi – per ciò che riguarda lo sdebitamento dei crediti

commerciali bancari, con altri donatori bilaterali e con l'IDA; per i contributi per il pagamento di arretrati verso istituzioni finanziarie internazionali, con queste istituzioni; sul piano locale nel Paese in sviluppo nel quadro di fondi di contropartita locali, con le opere assistenziali svizzere e locali, oltre all'ufficio di coordinamento della cooperazione svizzera allo sviluppo - l'Ufficio federale dell'economia esterna necessita di personale supplementare per adempiere questi compiti.

I posti necessari vengono computati a carico del credito quadro e non incidono dunque sulla posta di bilancio relativa al personale.

63 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione del decreto federale concernente il finanziamento di provvedimenti di cooperazione allo sviluppo in favore di Paesi in sviluppo indigenti incombe esclusivamente alla Confederazione e non implica alcun onere per i Cantoni e i Comuni.

7 Programma di legislatura

Il rapporto sul programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 343, 436) precisa che il nostro Collegio intende partecipare alla ricerca di soluzioni all'indebitamento.

8 Rapporto con il diritto europeo

I provvedimenti previsti non toccano il diritto europeo.

9 Base legale e forma giuridica

Il decreto federale concernente il finanziamento di provvedimenti di sdebitamento in favore di Paesi in sviluppo indigenti che vi sottoponiamo per approvazione si basa sull'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0). Giusta questa disposizione, il finanziamento della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario internazionale deve essere autorizzato nell'ambito di un credito quadro pluriennale. I provvedimenti di sdebitamento contribuiscono sostanzialmente a promuovere gli obiettivi della cooperazione svizzera allo sviluppo menzionati nell'articolo 5 della predetta legge; essi figurano tra le altre forme d'aiuto previste (*art. 6 cpv. 2 lett. e*).

Trattandosi di un decreto di carattere finanziario, esso deve assumere, giusta l'articolo 8 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11), la forma di decreto federale semplice. Esso non sottostà al referendum facoltativo.

Il finanziamento di azioni di sdebitamento concernenti crediti della GRE si basa sul decreto federale del 14 dicembre 1990 concernente misure d'alleviamento della garanzia contro i rischi dell'esportazione (GRE).

Parte II:**Credito quadro per il finanziamento nei Paesi in sviluppo di programmi e progetti in favore della tutela ambientale globale****1 La problematica della tutela ambientale globale**

Da qualche tempo la comunità internazionale ha preso sempre più coscienza del fatto che i problemi legati all'ambiente toccano il pianeta nel suo insieme e non si pongono più soltanto a livello locale o regionale. Pressoché ovunque si osserva che la qualità dell'ambiente peggiora e si può affermare che l'uomo, con la sua attività economica, mina sempre più le fondamenta stesse della sua esistenza. I principali aspetti di questo inquietante degrado sono i seguenti:

- minaccia di un cambiamento climatico dalle conseguenze imprevedibili;
- riduzione dello strato protettivo d'ozono;
- inquinamento grave dei mari e delle coste;
- diminuzione progressiva dello spazio vitale delle specie animali e vegetali;
- estensione dell'inquinamento atmosferico alle zone più discoste;
- complessità crescente dei problemi connessi al deposito delle scorie tossiche e all'utilizzazione dei prodotti chimici;
- sfruttamento eccessivo delle risorse naturali e, segnatamente, delle risorse non rinnovabili.

I Paesi industrializzati sono in larga parte responsabili dei problemi globali dell'ambiente. Sono loro ad utilizzare le maggiori quantità di risorse naturali per abitante e a produrre la maggior quantità di rifiuti e di sostanze nocive. I membri dell'OCSE consumano, per esempio, più del 50 per cento dell'energia primaria prodotta; se si tien conto dei Paesi dell'Europa dell'Est e dell'Unione Sovietica, questa percentuale raggiunge l'84 per cento. Parimenti, il 75 per cento delle emissioni di gas che provocano l'effetto serra proviene dai Paesi industrializzati. Questi sono pressoché i soli responsabili dei crescenti danni causati all'ambiente dai prodotti chimici e dai rifiuti speciali, come per esempio la messa in pericolo dello strato d'ozono in seguito alla liberazione nell'atmosfera di composti chimici di sintesi. Nondimeno, i Paesi in sviluppo partecipano in misura sempre maggiore, e sempre più rapidamente, al degrado dell'ambiente: i Paesi industrializzati devono tenerne conto per definire la loro politica dell'ambiente. I problemi globali dell'ambiente, che concernono tutti i Paesi e tutte le regioni del mondo, costituiscono oggi una delle grandi sfide con le quali la comunità internazionale deve fare i conti.

11 I problemi globali dell'ambiente

La distinzione tra i problemi ambientali che si situano a livello globale e quelli che si situano a livello regionale o locale è spesso difficile da fare. È tuttavia possibile distinguere cinque problematiche globali d'importanza primordiale: il clima, lo strato d'ozono, la distruzione delle foreste tropicali, la diversità biologica e l'acqua. Tra gli altri problemi di interesse globale, si possono citare

quello dei rifiuti tossici, dei prodotti chimici pericolosi e dell'inquinamento transfrontaliero.

111 I cambiamenti climatici

Al termine della seconda conferenza mondiale sul clima, tenutasi a Ginevra dal 29 ottobre al 7 novembre 1990, il Comitato intergovernativo per i cambiamenti climatici (Intergovernmental Panel on Climate Change) ha presentato un rapporto scientifico che spiega come l'effetto serra naturale sia rafforzato dall'azione dell'uomo, con relativo riscaldamento globale del pianeta dalle conseguenze pericolose.

Questo riscaldamento artificiale della superficie terrestre, relativamente rapido, è imputabile ai gas con effetto serra, che trattengono il calore solare nell'atmosfera. Tra questi gas, il CO₂ prodotto dalla combustione del carburante di origine fossile. La concentrazione di CO₂ nell'atmosfera è costantemente aumentata a partire dall'industrializzazione, e in particolare nel corso degli ultimi decenni.

Gli scienziati prevedono un riscaldamento della superficie terrestre da due a cinque gradi centigradi entro la fine del secolo prossimo, nel caso non vengano prese misure per ridurre l'emissione dei gas che provocano l'effetto serra. Per prevenire una stabilizzazione della concentrazione di CO₂ nell'atmosfera, le quantità di questi gas attualmente liberate nel mondo andrebbero ridotte del 60 per cento circa.

Un aumento della temperatura potrebbe avere come conseguenza diretta nel prossimo secolo, in assenza di contromisure, un innalzamento del livello degli oceani di circa 65 centimetri. Un cambiamento di temperatura così rapido non si è mai verificato, per lo meno negli ultimi diecimila anni, ed è estremamente difficile prevedere gli effetti che potrebbe avere sull'ecosistema. Si può tuttavia affermare che l'innalzamento del livello del mare minaccerebbe direttamente le regioni costiere e le isole. Nelle regioni aride o semiaride la siccità aumenterebbe, l'acqua si farebbe più rara. Le superfici coltivabili diminuirebbero e l'erosione dei suoli subirebbe un'accelerazione. Inoltre, il disgelo della tundra e della parte settentrionale del Canada e la possibilità di coltivare queste regioni non compenserebbe la diminuzione della produzione agricola: la tundra, infatti, è poco fertile e sarebbe subito soggetta all'erosione.

Il riscaldamento climatico potrebbe aumentare l'intensità delle intemperie e delle tempeste tropicali, ciò che provocherebbe danni rilevanti anche alle nostre latitudini.

Numerosi Paesi in sviluppo sarebbero direttamente colpiti dalle inondazioni o dalla siccità. Una modificazione del clima potrebbe indirettamente causare l'emigrazione di popoli interi e un afflusso gigantesco di rifugiati. La mancanza crescente d'acqua e di altre risorse vitali nel mondo aumenterebbe il rischio di conflitti militari regionali, con conseguenze rilevanti anche per il nostro Paese.

In Svizzera, il cambiamento climatico potrebbe avere effetti profondi sulla regione alpina, quali un minore innevamento e frane. Il turismo non sarebbe il

solo settore colpito economicamente: occorrerebbe per esempio finanziare l'attuazione di misure per proteggere le abitazioni o consentire l'evacuazione verso regioni più sicure. Non è ancora possibile avanzare previsioni affidabili sugli effetti regionali dei cambiamenti climatici. Nondimeno, già ora si impongono e si giustificano contromisure, se si vogliono evitare danni irreparabili a lungo termine.

112 Il degrado dello strato d'ozono

Lo strato d'ozono che protegge gli uomini, gli animali e i vegetali da un irradiazione troppo intenso da parte dei raggi ultravioletti diminuisce sempre più per effetto dell'azione di sostanze artificiali, soprattutto di clorofluorocarboni (CFC) e simili, liberati dagli impianti di raffreddamento, dalle bombole aerosol e dagli estintori. La diminuzione dello strato d'ozono ha raggiunto un punto tale che non si può più contare su un processo naturale di rigenerazione.

Un irraggiamento ultravioletto accresciuto ha come principale conseguenza l'aumento, nell'uomo, dei casi di cancro della pelle e lesioni negli animali e nei vegetali. Secondo studi internazionali, una diminuzione dell'uno per cento dello strato d'ozono nell'insieme della stratosfera provocherebbe un aumento dei casi di cancro, segnatamente della pelle, del due al quattro per cento. È inoltre possibile che subisca danni anche il sistema di difesa immunitario degli esseri viventi.

Le radiazioni ultraviolette non presentano pericolo alcuno per il patrimonio ereditario e lo sviluppo precoce dell'essere umano. Il discorso è diverso per molte specie vegetali e animali inferiori, i cui semi e uova, come pure i piccoli, sono sovente esposti senza protezione ai raggi ultravioletti. In occasione di esperimenti effettuati su microorganismi nell'Antartico si è potuto osservare che l'aumento dell'irraggiamento ultravioletto dovuto alla lesione dello strato d'ozono provocava una diminuzione sensibile della loro attività. Ebbene, se all'inizio della catena alimentare l'offerta diminuisce, gli effetti possono ripercuotersi fino all'altra estremità. Inoltre, un'attività ridotta di questi microorganismi provoca anche una minor assunzione di CO₂, ciò che contribuirà ad accentuare il cambiamento climatico.

113 Distruzione delle foreste tropicali

Secondo le ultime stime dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), il disboscamento delle grandi zone forestali avviene a un ritmo molto più rapido di quanto si credeva soltanto poco tempo or sono. Gli studi affermano che ogni anno sono distrutti nel mondo 17 milioni di ettari di foreste, quattro volte cioè la superficie della Svizzera.

Dati su singoli Paesi, basati su rilievi operati mediante satellite, sono ancor più eloquenti. Ogni anno, la Costa Rica perde attualmente il 7,6 per cento della sua foresta tropicale, l'India il 4 per cento, la Thailandia il 2,5 per cento e il Brasile il 2,2 per cento. Se il disboscamento procedesse al ritmo attuale, gli ultimi metri

quadrati di foresta tropicale sparirebbero, abbattuti o per effetto del fuoco, in Brasile entro 45 anni, in India entro 25 anni e nella Costa Rica già entro 14 anni.

Dal profilo ecologico, le foreste tropicali rappresentano un tesoro inestimabile in quanto riserva genetica della Terra, vale a dire come habitat di un'immensa quantità di specie animali e vegetali. Le foreste tropicali svolgono inoltre una funzione regolatrice del clima. Si tratta però di sistemi fragili e complessi, e anche interventi infimi possono provocare conseguenze non trascurabili. Il disboscamento libera grandi quantità di CO₂ e contribuisce dunque all'effetto serra. Al contrario, l'estensione delle superfici boschive permette di trattenere meglio il CO₂ e di rallentare il riscaldamento globale. Pertanto, si impongono interventi mirati in questo senso.

114 Diversità biologica

L'eccessivo sfruttamento e i danni ripetuti di cui è oggetto l'ambiente provocano nel mondo intero la scomparsa di grandi spazi vitali e delle specie che vi allignano. La distruzione della foresta tropicale, segnatamente, è uno dei grandi fattori di diminuzione crescente e irrimediabile della diversità biologica sulla Terra.

Secondo stime approssimative, il numero di specie animali, vegetali e di microorganismi che vivono sul nostro pianeta si situerebbe tra i 25 e gli 80 milioni, di cui il 15 per cento al massimo è stato studiato scientificamente. Il mondo della scienza valuta tra 250 000 e 500 000 le specie che scompaiono annualmente.

Le conseguenze di siffatte perdite sul materiale genetico e sulla diversità biologica sono enormi. Esse provocano un impoverimento della natura, una rottura dell'equilibrio ecologico e una diminuzione della capacità di adattamento dell'ecosistema, senza contare il valore inestimabile che la diversità biologica rappresenta per la medicina, la biotecnologia e l'agricoltura.

115 Inquinamento dei mari

I rifiuti della società dei consumi, le sostanze tossiche e radioattive d'origine industriale o agricola, i carburanti e i combustibili delle navi e gli incidenti di cui sono vittima le petroliere, sono all'origine dell'inquinamento crescente dei mari. I prodotti chimici utilizzati in agricoltura e le acque usate industrialmente arrivano nel mare dopo un lungo cammino all'interno della terraferma. Rifiuti tossici sono inceneriti o riversati in alto mare, come se si trattasse di rifiuti ordinari.

Secondo un rapporto sullo stato dei mari nel mondo, allestito da esperti appartenenti a differenti organizzazioni dell'ONU, la situazione in alto mare non è giudicata preoccupante, anche se è stata osservata la presenza in concentrazioni biologicamente insignificanti di composti organici sintetici e di sostanze radioattive artificiali.

Tuttavia, per quanto riguarda le regioni costiere e i mari interni, il rapporto giunge a conclusioni allarmanti. I mari interni e le regioni costiere sono infatti sempre più al centro delle attività dell'uomo. Le popolazioni di pesci e di piante marine sono già ora decimate dall'inquinamento e da una pesca intensiva, e i luoghi di fregola e di allevamento di numerosi pesci marini sono seriamente minacciati. La moria recente delle foche nel Mare del Nord e dei delfini nel Mediterraneo è stata attribuita a forti concentrazioni di PCB (policlorobifenile), che avrebbe indebolito considerevolmente il sistema immunitario di questi animali.

Oltre all'inquinamento delle acque costiere, la pesca intensiva si delinea come un problema sempre più grave. Numerosi esperti temono che l'insieme delle catture ecceda oggi le capacità di riproduzione. Un rapporto, pubblicato nel 1990 dalla Comunità europea, constata che la riserva ittica nel Mare del Nord è diminuita in modo drammatico e che le catture sono tre volte superiori alla quantità che permetterebbe il mantenimento di riserve sufficienti.

La costruzione di complessi industriali, d'impianti portuali o piscicoli, la creazione di insediamenti turistici si traduce, soprattutto nei Paesi in sviluppo, in una distruzione sempre più rapida dei tratti di costa ancora intatti. Anche se non esistono stime attendibili della dimensione di questo fenomeno, è certo che la qualità e le capacità riproduttiva della vita marina sono minacciate.

116 **Prodotti chimici e rifiuti tossici**

I prodotti chimici rappresentano all'incirca il 10 per cento del volume del commercio mondiale. Esistono attualmente sul mercato da 80 a 90 mila prodotti chimici e, dunque, potenzialmente nell'ambiente. Ogni anno appaiono da 1000 a 2000 prodotti nuovi. A fine 1988, più di 500 prodotti chimici erano stati proibiti o limitati nella loro possibilità d'impiego.

L'utilizzazione incontrollata di prodotti chimici pericolosi costituisce non soltanto una minaccia immediata per la popolazione umana e per gli animali sul piano locale; essa mette in pericolo a lungo termine l'insieme dell'ecosistema terrestre. Le sostanze tossiche penetrano nell'atmosfera, nell'acqua e nel suolo e si introducono nella catena alimentare. Per alcune sostanze sintetiche, si sono potuti osservare effetti cancerogeni o di mutazione genetica. Si ignorano però quasi del tutto gli effetti a lungo termine prodotti da queste sostanze e dal modo in cui si concentrano e agiscono, combinate tra loro, sull'ambiente.

Una situazione simile si verifica per quanto riguarda i rifiuti tossici. Infatti, il loro accumulo continua senza pause in tutte le parti del mondo e la loro eliminazione si rivela sempre più difficile. Le recenti odissee di navi e autocarri carichi di rifiuti altamente tossici, che tutti si rifiutano di accogliere, hanno dimostrato l'esistenza di un problema acuto su scala mondiale.

117 **L'inquinamento atmosferico transfrontaliero**

Oltre al ruolo giocato nell'effetto serra, numerose sostanze che inquinano l'atmosfera hanno anche un'importanza sopraregionale. Si constata attualmente

che sostanze nocive vengono trasportate dall'aria nelle regioni più discoste del pianeta. Si tratta soprattutto dell'ossido d'azoto e di zolfo, come pure di composti volatili di idrato di carbonio provenienti da impianti industriali, che esercitano effetti perniciosi sull'ambiente a centinaia di chilometri dal luogo di emissione. Le sostanze nocive ricadono sotto forma di piogge acide e ricche di nitrati che compromettono la fertilità dei suoli e saturano di concimi i laghi e i corsi d'acqua. Inoltre, il loro effetto corrosivo danneggia materiali, edifici e monumenti.

I danni subiti dalle foreste, sia in Canada che in Europa, è attribuito alle piogge acide. In alcuni laghi nordici si è notata un'acidità eccessiva che ha già causato la sparizione di diverse specie ittiche. Quest'acidità eccessiva costituisce anche un problema per i laghi e le montagne svizzere. L'inquinamento transfrontaliero dell'aria ha però per conseguenza anche un eccesso di nitrati nel mare e una perturbazione dell'equilibrio ecologico marino.

Il problema dell'inquinamento atmosferico va aggravandosi anche nei Paesi in sviluppo. Le emissioni dei centri industriali locali indeboliscono i sottosistemi ecologici come le foreste tropicali e gli oceani, che svolgono una funzione molto importante nell'ecosistema planetario.

12 I Paesi in sviluppo e la problematica ambientale globale

Fino ad ora, i Paesi in sviluppo hanno avuto una responsabilità relativamente ridotta nel problema dell'inquinamento globale dell'ambiente. Essi sono, per esempio, responsabili soltanto di circa il 25 per cento delle emissioni annue dei gas che provocano l'effetto serra. E la loro parte è ancora notevolmente minore, se si considera l'aumento della concentrazione di questi gas nell'atmosfera a partire dall'inizio della rivoluzione industriale. Tuttavia, ogni strategia che si prefigga di risolvere i problemi ambientali globali deve includere i Paesi in sviluppo, che sono chiamati a svolgervi un ruolo essenziale.

Da un lato, infatti, le emissioni nocive prodotte da questi Paesi sono in rapido aumento, a causa principalmente della forte crescita della popolazione e della necessità di accelerare lo sviluppo economico.

D'altro lato, i Paesi in sviluppo occupano una posizione chiave nei differenti settori della problematica ambientale globale. L'esempio emblematico è quello delle foreste tropicali, che si trovano quasi tutte sotto la loro sovranità. Parimenti, il loro ruolo è considerevole quando si tratta di preservare la varietà biologica, poiché più dei due terzi di tutte le specie animali e vegetali vivono sul territorio di questi Stati. Ma la ricerca di soluzioni ai problemi connessi con i prodotti chimici, con i rifiuti pericolosi e con lo strato d'ozono esige, visto il carattere globale di questi problemi, il coinvolgimento dei Paesi in sviluppo. L'attuazione di processi produttivi nocivi per l'ambiente o l'impiego incontrollato di prodotti agro-chimici pericolosi e di sostanze pregiudizievoli allo strato d'ozono in questi Paesi, che non posseggono del tutto o posseggono un disciplinamento molto insufficiente in materia di tutela ambientale, avrebbe per conseguenza la liberazione massiccia e crescente di sostanze tossiche e provocherebbe, almeno a lungo termine, effetti gravi per l'insieme del pianeta.

Per questo motivo dunque, i Paesi in sviluppo sono partner obbligati, sia in ragione della loro corresponsabilità, sia per la loro necessaria partecipazione alla ricerca di soluzioni. Ma il loro coinvolgimento nella problematica ambientale globale va visto anche in un'altra ottica. Per quanto riguarda le conseguenze, bisogna infatti, secondo le attuali conoscenze, pensare che i Paesi in sviluppo saranno tra quelli più duramente toccati. Per vaste zone costiere che si trovano solo di qualche metro sopra il livello del mare, come in Bangladesh, in Cina e in Egitto, l'innalzamento del livello del mare avrebbe conseguenze catastrofiche. Territori attualmente popolati da decine di milioni di abitanti diventerebbero inabitabili. Problemi di gravità analoga si registrerebbero nelle regioni aride o semiaride, che potrebbero essere colpite ancora più intensamente da periodi di siccità.

Poiché le conseguenze annunciate dovrebbero prodursi soltanto a medio termine, si comprende che per i Paesi in sviluppo, considerata la loro situazione economica estremamente difficile (indebitamento, debole base economica, ecc.), siano prioritari i loro bisogni immediati di sviluppo e di crescita economica. Anche nel settore della tutela ambientale, è evidente che più dei problemi globali li preoccupino i problemi ai quali essi sono direttamente confrontati, quali la diminuzione delle riserve d'acqua o la salinizzazione e l'erosione dei suoli. Da ultimo, va osservato che questi Paesi non dispongono né dei mezzi tecnici, né delle risorse umane, istituzionali e finanziarie per affrontare i problemi ecologici globali.

13 Gli sforzi internazionali

131 Le istituzioni

L'interesse per l'ambiente si è manifestato per la prima volta a livello internazionale in occasione della conferenza di Stoccolma del 1972. Oggi numerose organizzazioni internazionali si occupano dei problemi relativi all'ambiente. Nel sistema delle Nazioni Unite, il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) riveste un ruolo centrale. Le istituzioni dei Paesi industrializzati che si occupano specificatamente di questi problemi sono soprattutto l'OCSE, la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa. Gli sforzi multilaterali nel campo dell'ambiente si sono considerevolmente accresciuti con l'acuirsi dei problemi ambientali globali; questo processo è iniziato però soltanto da qualche anno. Attualmente, le questioni ambientali influenzano sempre più i lavori della maggior parte delle organizzazioni internazionali e sono diventate uno dei maggiori motivi di riflessione dell'Assemblea generale dell'ONU. Nel 1992 si terrà in Brasile la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), destinata a testimoniare la presa di coscienza internazionale sui problemi ambientali.

132 Gli strumenti giuridici

Una serie di accordi internazionali di portata mondiale volti a una migliore tutela dell'ambiente è già in vigore. Tra i più importanti citiamo la Convenzione

sulla protezione della flora e della fauna minacciati e del loro habitat, le linee direttive dell'UNEP/FAO concernenti il commercio e l'utilizzazione di prodotti chimici, la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e la loro eliminazione, come pure il Protocollo di Montreal per la protezione dello strato d'ozono, firmata nel quadro della Convenzione di Vienna.

Tre altre convenzioni sono in preparazione nell'ambito dell'UNCED: la prima concernente i cambiamenti climatici, la seconda relativa alla conservazione della varietà biologica e la terza riguardante le foreste. Un oggetto importante dei negoziati consiste segnatamente nella determinazione del contributo che ciascun Paese può e deve apportare a una soluzione comune, in funzione del tenore di sviluppo, del potenziale economico e del suo grado di responsabilità. Questo problema è reso più arduo dal fatto che è molto difficile valutare precisamente effetti che si manifestano sovente soltanto a medio o a lungo termine, mentre i costi d'investimento delle misure preventive sono stabiliti in funzione del breve periodo.

133 Addizionalità e trasferimento di tecnologia

Per tener conto del fatto che, da un canto, sono finora stati i Paesi industrializzati a cagionare, in larga misura, i problemi ambientali globali, e d'altro canto che i Paesi in sviluppo dispongono soltanto di mezzi molto limitati, è stata introdotta nel dibattito internazionale la nozione di «addizionalità». Essa significa che, per finanziare l'adempimento degli obblighi derivanti per i Paesi in sviluppo dagli accordi internazionali in materia di tutela ambientale globale, dovranno essere messi a loro disposizione mezzi supplementari alle prestazioni loro accordate a titolo di aiuto allo sviluppo. Nel giugno 1989, in occasione della revisione del Protocollo di Montreal per la protezione dello strato d'ozono, questa nozione è stata inclusa per la prima volta in uno strumento giuridico ed è stata inserita nella dichiarazione finale della Conferenza mondiale sul clima tenutasi nel dicembre 1990 a Ginevra.

Nella comunità internazionale, vi è attualmente consenso sulla necessità di facilitare il trasferimento nei Paesi in sviluppo di tecnologie rispettose dell'ambiente. In questo contesto, i Paesi industrializzati insistono particolarmente sulla tutela adeguata della proprietà intellettuale e dei brevetti.

2 Gli interessi della Svizzera

La politica ambientale perseguita dalla Svizzera si rivela, confrontata a quella di numerosi altri Paesi, all'avanguardia. Le norme applicate in materia ambientale sono relativamente severe, ciò che riflette l'importanza che l'opinione pubblica e le istanze politiche accordano alla conservazione e alla tutela dell'ambiente.

I problemi dell'ambiente oltrepassano sempre più le frontiere nazionali e le sfide con le quali ci troviamo oggi confrontati hanno per posta la nostra stessa

esistenza: una politica ambientale condotta soltanto su scala elvetica non è sufficiente. Il nostro Collegio l'ha capito, dimostrandosi in questi ultimi anni costantemente preoccupato di rafforzare l'efficacia della sua politica estera dell'ambiente.

Il nostro Paese fu, per esempio, iniziatore della Convenzione sui movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e la loro eliminazione, adottata a Basilea nel marzo 1989. Nel quadro dell'UNEP e congiuntamente con altri Paesi, la Svizzera ha lanciato l'idea della «Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo», sfociata nel 1987 nella pubblicazione del rapporto Brundtland, che presentava un certo numero di proposte, da attuare dall'anno 2000 in poi.

Nell'ambito della preparazione della Seconda Conferenza mondiale sul Clima (Ginevra, 29 ottobre-7 novembre 1990), la Svizzera ha rivestito un ruolo molto attivo, da una parte mediante un importante sostegno finanziario, d'altra parte, assicurando la presidenza della parte ministeriale e mettendo a disposizione dell'UNEP e della WMO (Organizzazione meteorologica mondiale) un alto funzionario dell'amministrazione incaricato di preparare la dichiarazione finale di questa Conferenza.

Grazie agli sforzi del nostro Collegio e dei Cantoni direttamente interessati, numerose istituzioni internazionali attive nel settore ambientale si sono stabilite a Ginevra e nella regione lemanica (p. es., il World Wildlife Fund e l'Unione internazionale per la conservazione della natura, a Gland; il Segretariato preparatorio della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, la Convenzione di Basilea, il Global Resource Information Database e il Segretariato preparatorio della Convenzione sul clima, a Ginevra).

A questa politica mancava tuttavia finora uno strumento efficace che permettesse di appoggiare i Paesi in sviluppo nei loro sforzi volti a risolvere i problemi ambientali globali. Come già accennato in precedenza, la partecipazione di questi Paesi è indispensabile per raggiungere soluzioni soddisfacenti. I Paesi in sviluppo sono del resto interessati e pronti a offrire il loro contributo. Per far questo è però necessario mettere a loro disposizione un adeguato aiuto finanziario. Il credito quadro oggetto del presente messaggio costituisce dunque un elemento indispensabile della politica estera condotta dalla Svizzera nel campo delle minacce globali che gravano sull'ambiente. Esso consente al nostro Collegio di finanziare una parte adeguata degli oneri risultanti alla comunità internazionale dal coinvolgimento dei Paesi in sviluppo nella ricerca di soluzioni ai problemi ambientali globali, permettendogli nel contempo di perseguire attivamente una politica ambientale credibile.

Elemento della politica estera Svizzera in materia ambientale, il credito quadro che vi sottoponiamo riveste anche altri aspetti politici. Esso fa parte dei mezzi tendenti a preservare in modo generale la nostra esistenza, come affermato nel nostro rapporto del 1990 all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (FF 1990 III 684). Il credito quadro ha pure una relazione con la politica dello sviluppo: le misure da finanziare devono per lo meno essere in consonanza con gli obiettivi di sviluppo dei Paesi con cui collaboriamo. Nel migliore dei casi, esse possono inoltre avere effetti positivi sullo sviluppo economico e sociale. Infine, per l'attuazione di queste misure si farà sovente ricorso agli strumenti tradizionali dell'aiuto allo sviluppo.

3 **Contenuto, forme e strumenti della cooperazione**

Il credito quadro che vi proponiamo deve permettere ai Paesi in sviluppo di portare il loro contributo alla ricerca di soluzioni ai problemi ambientali globali o di attenuare le manifestazioni concrete di questi problemi sul loro territorio. Si tratta dunque di finanziare i costi supplementari generati ai Paesi in sviluppo dall'attuazione di questi provvedimenti. Ciò può per esempio consistere nel finanziamento di azioni specifiche considerate prioritarie nel quadro della tutela ambientale globale. Tuttavia il presente credito quadro permetterà pure di coprire talvolta la differenza tra investimenti redditizi, ma pregiudizievoli dell'ambiente, e investimenti più costosi, ma rispettosi dell'ambiente, oppure a colmare le perdite o i mancati guadagni risultanti da azioni volte alla salvaguardia dell'ambiente. Ovviamente, i progetti tendenti a preservare l'ambiente devono obbedire, per quanto possibile, alle regole dell'economia di mercato. Si darà sempre la preferenza alla soluzione più vantaggiosa e razionale al fine di coprire, almeno a lungo termine, gli investimenti fatti e, addirittura, di assicurare la redditività dell'operazione.

La cooperazione tra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo nel quadro di programmi specifici che si prefiggono di risolvere problemi ecologici globali riflette un aspetto nuovo delle relazioni Nord-Sud: inversamente a quanto avviene nella cooperazione allo sviluppo, sono le nazioni industrializzate che dipendono dal contributo dei Paesi in sviluppo. Le relazioni tra partner, come pure la forma e gli strumenti di cooperazione saranno certamente influenzati da questa realtà.

Ciononostante, sembra opportuno ricorrere anche in quest'ambito ai mezzi e ai meccanismi che si sono già dimostrati efficaci nella cooperazione allo sviluppo. In altre parole, si tratterà di far capo, sia per quanto concerne le istituzioni, sia per quanto riguarda gli strumenti, all'esperienza acquisita attraverso la cooperazione allo sviluppo. Infatti, benché gli obiettivi e la situazione di partenza siano diversi da quelli della cooperazione allo sviluppo, i compiti sono spesso simili: trasmettere conoscenze tecniche, capacità ed esperienza, creare istituzioni solide, sviluppare politiche settoriali, finanziare progetti infrastrutturali, ecc.

I vantaggi reciproci e la complementarità tra cooperazione multilaterale e cooperazione bilaterale, frutto di una collaborazione di durata pluridecennale, dimostra anche la via da seguire nella ricerca comune di soluzioni per preservare l'ambiente. È opportuno sottolineare che un coordinamento chiaro tra l'aiuto multilaterale e quello bilaterale riveste importanza decisiva. L'aiuto multilaterale dovrà avere un carattere globale a livello nazionale o regionale, mentre i Paesi in sviluppo si rivolgeranno preferibilmente verso partner bilaterali, come la Svizzera, per aiutarli a trovare soluzioni a problemi locali più specifici. D'altra parte, l'esperienza comune e la fiducia reciproca acquisite nel corso di attività di cooperazione costituiranno il fulcro su cui poggiare le azioni bilaterali.

31 Fondi multilaterali e azioni su scala internazionale

311 Aspetti generali

Parallelamente alla negoziazione di convenzioni o di altri strumenti giuridici internazionali, è spesso necessario approntare meccanismi di finanziamento per assicurare la partecipazione dei Paesi in sviluppo. Il Protocollo di Montreal sulle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono ha permesso la creazione di un primo fondo di questo tipo.

È difficile conoscere in anticipo i meccanismi di finanziamento che si renderanno necessari per poter far fronte agli impegni assunti nel quadro delle convenzioni e dei protocolli che devono ancora essere negoziati. Anche se il calendario dei lavori è molto intenso, è nondimeno utile prospettare i seguenti possibili sviluppi:

- *Convenzione quadro sul clima: La convenzione quadro non avrà conseguenze finanziarie. Al contrario, ne avranno i relativi protocolli annessi. Potrebbero essere decisi, per esempio, il controllo delle emissioni di gas con effetto serra, oppure provvedimenti in favore delle foreste (quali regolatrici del clima). Gli impegni derivanti da questi protocolli dovranno essere oggetto di un appropriato meccanismo finanziario internazionale.*
- *Convenzione quadro sulla diversità biologica e la biotecnologia: L'esigenza dei Paesi in sviluppo - detentori di almeno due terzi della diversità biologica del pianeta - di collegare la protezione di questa diversità alla sua potenziale utilizzazione industriale in biotecnologia rende particolarmente complessi i negoziati preliminari. Come nel caso della convenzione sul clima, saranno soprattutto i protocolli annessi che richiederanno sforzi finanziari elevati, in particolare per assicurare la preservazione delle diversità in situ (istituzione e mantenimento di zone considerate di importanza planetaria) e ex situ (creazione di «musei viventi»). Inoltre, è probabile che un protocollo sulla biotecnologia conterrà disposizioni relative al finanziamento, oltre a quelle sulla proprietà delle specie non ancora inventariate, sulla proprietà industriale e sulla cooperazione industriale.*
- *Oltre ai meccanismi già esistenti sul piano regionale, è necessario intraprendere uno sforzo globale nel settore della gestione delle acque internazionali. Tale sforzo è per il momento previsto in favore dei mari regionali e degli oceani.*

L'opportunità di avviare negoziati in vista di una convenzione quadro sulle foreste, destinata a completare e rafforzare determinati elementi contenuti nelle convenzioni sul clima e sulla diversità biologica, è attualmente allo studio. In questo contesto, il finanziamento della conservazione delle foreste nei Paesi in sviluppo costituirà certamente un aspetto importante.

La «Facilità per la protezione ambientale globale», descritta nel numero seguente, intende raggruppare e armonizzare, per quanto possibile, nell'ottica di un'utilizzazione razionale delle risorse, i fondi multilaterali creati o in via di creazione per affrontare i problemi globali dell'ambiente.

312 La Facilità per la protezione ambientale globale

La Facilità per la protezione ambientale globale, più conosciuta con la sigla inglese GEF (Global Environment Facility), è nata su iniziativa francese. Essa è costituita da contributi finanziari versati dai Paesi industrializzati in vista di aiutare i Paesi in sviluppo a realizzare un certo numero di misure, segnatamente sotto forma di progetti pilota, nell'ambito della tutela ambientale globale. Queste risorse saranno gestite dalla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Banca mondiale). Essa coopera, per l'identificazione, la preparazione e l'attuazione dei progetti prescelti, con altre organizzazioni internazionali, in particolare con il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e con il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP).

Nel corso della prima fase pilota di tre anni, la GEF sarà dotata di un fondo di un miliardo di diritti speciali di prelievo (DSP), pari a circa 1,8 miliardi di franchi svizzeri. Visti i rapidi progressi compiuti nella realizzazione della GEF, è probabile che essa diverrà operante alla fine del primo semestre 1991.

La GEF deve permettere la realizzazione di programmi di tutela ambientale d'interesse globale in Paesi il cui PIL per abitante non sia superiore nel 1989 a 4000 dollari¹⁾. Benché le condizioni di finanziamento non siano ancora state definite, è probabile che i Paesi in sviluppo più poveri usufruiranno di contributi a fondo perso. I progetti che saranno finanziati in questo modo riguarderanno la limitazione delle emissioni di gas con effetto serra, la preservazione della diversità biologica, le acque internazionali e la protezione dello strato d'ozono (per la quale è già stato creato un fondo provvisorio). Grazie alla GEF, sarà possibile assumere, nel quadro di un determinato progetto, la parte dei costi connessi alla protezione ambientale globale, in modo da rendere questo progetto finanziariamente sopportabile per il Paese in questione (per esempio la GEF permetterebbe di coprire le spese supplementari causate, nell'ambito della costruzione di una strada, dall'aggiramento di una zona di diversità biologica d'importanza riconosciuta).

La Svizzera ha l'intenzione di partecipare alla prima fase della GEF per un importo corrispondente al 4 per cento al massimo del fondo, vale a dire 40 milioni di DSP, pari a 72 milioni di franchi svizzeri, sotto forma di un contributo a fondo perso da ripartire su tre anni. Questa partecipazione comprenderebbe eventuali cofinanziamenti di programmi di organizzazioni internazionali coordinati con la GEF.

313 Piano Amazzonia

In occasione del vertice di Huston, Texas (11 luglio 1990), i Paesi del G-7 hanno dichiarato: «Siamo disposti a cooperare con il Governo del Brasile per realizzare un programma pilota globale volto a combattere la minaccia che grava sulle foreste tropicali di questo Paese. Chiediamo alla Banca mondiale di preparare, in stretta collaborazione con la Commissione delle Comunità europee,

¹⁾ A parte i Paesi in sviluppo propriamente detti, saranno dunque interessati anche Paesi come l'Argentina, il Messico, il Portogallo e alcuni Paesi dell'Europa dell'Est.

una proposta in questo senso, da presentare al più tardi in occasione del prossimo vertice. Invitiamo gli altri Paesi interessati ad unirsi a noi in questi sforzi».

Nel frattempo, i lavori sono avanzati su base trilaterale Commissione-Banca mondiale-Governo brasiliano. Pare che prossimamente sarà resa pubblica una proposta concreta.

È probabile che la Svizzera si unirà all'elaborazione e all'attuazione di un programma di salvaguardia delle foreste amazzoniche. Il nostro Collegio infatti, come d'altronde l'opinione pubblica svizzera in generale, è sensibile al problema della salvaguardia della foresta tropicale, e in particolare alla salvaguardia dell'Amazzonia. Il contributo svizzero costituirà un gesto di solidarietà internazionale e rappresenterà l'espressione di una volontà politica volta ad appoggiare il Governo brasiliano nei suoi sforzi tendenti a orientare maggiormente la politica nazionale verso la preservazione e la gestione durevole della foresta amazzonica. Sarebbe pertanto auspicabile, per la proficua realizzazione di questo piano, che esso non venga applicato al solo Brasile, ma che si estenda a tutti i Paesi del bacino amazzonico. La Svizzera si impegnerà a far prevalere questa concezione.

314 Sostegno ai Paesi in sviluppo per partecipare al dialogo internazionale

La partecipazione dei rappresentanti di Paesi in sviluppo a conferenze, seminari e gruppi di lavoro internazionali è essenziale se si vuole che le decisioni e le raccomandazioni che ne emergono ottengano l'appoggio necessario e rispecchino un vasto accordo politico, per esempio all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In questo spirito numerosi Paesi, tra i quali la Svizzera e i Paesi scandinavi, coprono da molti anni, in occasione di riunioni particolarmente importanti, le spese di trasferta dei delegati di Paesi in sviluppo.

I negoziati in corso concernenti la tutela ambientale globale e quelli che seguiranno esigono un accresciuto sforzo internazionale per assicurare una piena partecipazione dei Paesi in sviluppo. È importante che anche il nostro Paese aumenti il suo contributo in questo settore.

Lo stesso discorso può essere fatto per il sostegno da fornire ai Paesi in sviluppo per aiutarli a preparare studi o lavori specifici destinati a meglio presentare i loro problemi nel quadro delle grandi Conferenze (studi giuridici, scientifici e tecnici, valutazione dei bisogni, questioni relative al trasferimento di tecnologia, alla proprietà intellettuale, alla cooperazione industriale, ecc.).

32 La cooperazione bilaterale

La cooperazione bilaterale avrà precipuamente il compito di completare i programmi multilaterali. Secondo il caso, si tratterà di cofinanziare azioni multilaterali o azioni bilaterali dirette coordinate con un programma d'insieme. In entrambi i casi, la Svizzera parteciperà alla pianificazione e all'esecuzione delle

azioni. Inoltre, l'aiuto bilaterale permetterà di farsi carico di azioni di minor portata e di quelle che richiedono un intervento rapido e flessibile. Bisogna rilevare che le azioni puntuali contribuiscono in modo importante, se sufficientemente numerose, alla riuscita dei provvedimenti d'insieme e dunque, in ultima analisi, alla soluzione dei problemi ambientali globali.

321 Campo d'azione delle misure bilaterali

I Paesi in sviluppo contribuiscono in modo molto diverso ai differenti aspetti del degrado ambientale globale. È dunque necessario definire delle priorità d'intervento. Il problema della conservazione di aree naturali e, in particolare, della protezione e della ricostituzione delle foreste si pone in primo piano, poiché strettamente legato alle modificazioni climatiche e al mantenimento della diversità biologica. Tuttavia, è parimenti opportuno decidere e realizzare, nel Paese in sviluppo, provvedimenti tendenti a ridurre l'emissione di sostanze nocive. Infatti, non si deve tralasciare nessun genere d'azione in nessun settore, se così si può contribuire a risolvere problemi ecologici globali. In proposito, il trasferimento Nord-Sud di tecnologie, operato parallelamente al finanziamento effettivo del programma, avrà un ruolo essenziale; la Svizzera, grazie all'alto sviluppo delle sue tecniche di tutela dell'ambiente sarà senza dubbio presente in questo settore particolare.

Un'attenzione particolare deve essere prestata alle misure preventive tendenti a ridurre gli effetti negativi dei cambiamenti climatici che si verificheranno nei prossimi decenni. Anche se le previsioni non sono pienamente affidabili, sembra che i Paesi in sviluppo ne saranno gravemente colpiti. L'incertezza delle previsioni non ci consente di attuare già ora misure attive di protezione. Bisogna tuttavia temere che quando le previsioni diverranno certezza, sarà troppo tardi per reagire. È dunque importantissimo prendere adesso tutte le misure preventive possibili. Occorrerà in primo luogo osservare sistematicamente e scientificamente i fenomeni, elaborare differenti scenari e aumentare nel Paese in sviluppo la capacità di adempiere questi compiti al fine di intensificare la loro partecipazione. La crescente precisione delle previsioni permetterà di definire ancor meglio i piani d'azione, includendovi, all'occorrenza, misure di protezione contro l'innalzamento del livello degli oceani, contro l'aumento della frequenza e dell'intensità dei cicloni, ecc.

322 L'integrazione delle misure bilaterali

Di principio, le azioni bilaterali devono iscriversi nel quadro seguente:

- Le azioni bilaterali sostengono i Paesi in sviluppo nella definizione di misure nel settore della salvaguardia ambientale globale. Quando i mezzi supplementari necessari sono disponibili, è indubbio che non faccia difetto nei Paesi in sviluppo la volontà di attuare le misure necessarie. La difficoltà per questi Paesi consisterà nell'identificare le azioni appropriate, nel classificarle secondo l'ordine di priorità e nell'approntarle definitivamente in modo da poterle sottoporle per il finanziamento ai donatori potenziali bilaterali o mul-

tilaterali. In questo campo la Svizzera sarà un partner privilegiato, in grado di fornire rapidamente il sostegno necessario nel luogo voluto.

- Le azioni bilaterali fanno parte di un programma d'insieme in favore della tutela ambientale globale da attuarsi in un determinato Paese in sviluppo o in una determinata regione. Esse completano il finanziamento dei donatori multilaterali e di altri donatori bilaterali. L'efficacia di un programma dipende sovente dall'esecuzione simultanea dell'insieme delle sue parti, o almeno di quelle essenziali. Capita però spesso che manchi il necessario finanziamento. Per questa ragione la Svizzera può incaricarsi dell'esecuzione di determinate parti, quali le tecniche di risanamento di specifici settori industriali o una serie di misure in una regione determinata. Può essere il caso di provvedimenti di sostegno nel campo della ricerca, della formazione o del rafforzamento istituzionale, che costituiscono talvolta un presupposto necessario alla durata delle azioni intraprese a favore dell'ambiente. Il funzionamento e la manutenzione degli impianti di incenerimento, degli impianti di riciclaggio dei rifiuti, dei filtri per i gas derivanti dalla combustione, esigono per esempio che il personale venga debitamente formato, che si possa fabbricare localmente le parti di ricambio semplici e che vengano riorganizzate le aziende interessate. In un contesto più ampio, è talvolta indispensabile introdurre disciplinamenti appropriati e costituire istanze governative incaricate di sostenere e controllare i provvedimenti adottati, in modo da evitare che si vanifichino gli effetti positivi degli investimenti a favore dell'ambiente.
- Le azioni bilaterali completano il programma di sviluppo per mezzo di misure prese nell'ambito della tutela ambientale globale. Va citato a titolo d'esempio il «Plan d'action forestier tropical», un piano d'azione internazionale coordinato che ha già permesso l'elaborazione di un programma forestale d'insieme per un certo numero di Paesi in sviluppo. Il finanziamento di questi programmi è tuttavia garantito soltanto parzialmente, anche se sono proprio questi progetti a lungo termine — non immediatamente redditizi sul piano finanziario, volti a salvaguardare le foreste naturali mediante misure di tutela o di sfruttamento durevole — a rivestire un interesse prioritario nella soluzione di problemi ambientali globali. Converrebbe dunque attuarli senza indugio.
- Le azioni bilaterali si prefiggono il sostegno e l'incoraggiamento delle ricerche su scala internazionale in materia di tecnologia adattata, come pure di programmi d'informazione e di formazione corrispondenti.

Azioni isolate vengono di regola sostenute soltanto quando si tratta di azioni pilota. Tuttavia, le azioni bilaterali svizzere si iscrivono generalmente in un quadro globale che garantisce risultati efficaci e duraturi.

323 L'esecuzione delle misure bilaterali

Bisogna ammettere che le capacità di pianificazione ed esecuzione dei Paesi in sviluppo nei settori delle tecniche dell'ambiente e della sua protezione sono limitate. Il ritardo generale in materia di formazione rischia di farsi sentire particolarmente in questo settore, considerato finora prioritario. Le azioni do-

vranno indubbiamente essere appoggiate per mezzo di un trasferimento intensivo della capacità ed esperienza. Non si tratta soltanto di fornire le tecnologie, bensì anche di adattarle alle possibilità del Paese in sviluppo, di creare le condizioni quadro necessarie, di sostenere la formazione e la ricerca.

In materia di protezione dell'ambiente, la Svizzera figura tra i Paesi all'avanguardia. L'industria privata, come pure le nostre grandi scuole e i nostri centri di ricerca, sono ricchi di un sapere scientifico concreto. D'altra parte, mediante la cooperazione allo sviluppo pubblico e privato, nonché con le attività di imprese private svizzere nei Paesi in sviluppo, la Svizzera ha acquisito una lunga esperienza in materia di cooperazione. Le conoscenze tecnologiche, unite all'esperienza nella cooperazione allo sviluppo, costituiscono un'eccellente base per sostenere efficacemente i Paesi in sviluppo che desiderano prendere misure di tutela ambientale globale. Spetterà all'industria svizzera sostenere un ruolo centrale, in particolare nel campo del trasferimento di tecnologie industriali e urbane. Per la realizzazione di progetti volti a preservare le foreste e la diversità biologica, occorrerà inoltre far capo in misura ancor maggiore alle istituzioni internazionali e nazionali specializzate, come pure agli istituti di insegnamento e ricerca. La Confederazione, la quale dal canto suo si occuperà della supervisione dei progetti, apporterà le conoscenze e l'esperienza maturate dalle sue istituzioni e appoggerà, all'occorrenza e per quanto possibile, le azioni previste.

4 Ammontare, durata e utilizzazione del credito quadro

Il credito quadro che vi chiediamo di stanziare ammonta a 300 milioni di franchi e permetterà di prendere impegni per un periodo di almeno cinque anni. Questo credito sarà considerato concesso il giorno medesimo in cui le Camere avranno approvato il relativo decreto federale. Il nostro Collegio si riserva il diritto, se necessario, di sottoporre al Parlamento una nuova richiesta di credito quadro prima dello scadere del periodo di cinque anni sul quale si articola il presente credito quadro.

Considerato che si tratta di un credito quadro destinato a finanziare l'esecuzione di misure in un nuovo settore d'attività, è arduo stabilire con precisione il modo di ripartizione dei mezzi stanziati. Il nostro Collegio si riserva dunque la competenza di modificare le proporzioni seguenti in funzione dei bisogni:

- contributi ai fondi multilaterali (tra i quali il Fondo della Banca mondiale per la protezione dell'ambiente) in favore della partecipazione dei Paesi in sviluppo agli sforzi per la tutela ambientale globale (fr. 120 milioni) 40 per cento
- contributi bilaterali o multilaterali in favore di Paesi in sviluppo nel settore della tutela ambientale globale (fr. 180 milioni) 60 per cento

Numerosi servizi dell'amministrazione federale saranno coinvolti nell'attuazione dei provvedimenti. Le modalità della loro partecipazione saranno definite in via di ordinanza. L'esecuzione delle diverse azioni previste sarà in primo luogo affidata a istituzioni esterne all'amministrazione federale. Anche se que-

sta soluzione permette di ridurre al minimo il lavoro supplementare, la messa a punto, il controllo e la valutazione dei progetti richiederanno pur sempre l'impiego di personale supplementare.

5 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

51 Conseguenze finanziarie

Gli obblighi assunti in base al credito quadro di 300 milioni di franchi che vi sottoponiamo implicheranno spese ripartite su diversi anni, a cominciare dal 1991. Vi sottoporremo, secondo la procedura prevista per i crediti supplementari, le spese da imputare sul bilancio di previsione per il 1991.

52 Conseguenze sull'effettivo del personale

Le misure presentate rendono necessaria la creazione di un certo numero di posti supplementari; attualmente li valutiamo in sei o sette unità.

Le spese legate alla creazione di questi posti saranno computate nel credito quadro e non incideranno sulla posta di bilancio relativa al personale.

6 Programma di legislatura

Il credito quadro non è annunciato nel programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 436). Ma se la Svizzera vuole partecipare agli sforzi internazionali attualmente in corso per consentire ai Paesi in sviluppo di partecipare pienamente alla realizzazione di provvedimenti di tutela ambientale globale, bisogna che i mezzi proposti siano sbloccati rapidamente. Attendere significherebbe lasciare ad altri il compito di concretare misure a livello internazionale, senza nemmeno aver la possibilità di far valere il punto di vista svizzero. Il credito quadro che vi domandiamo è dunque urgente e coincide felicemente con il 700esimo anniversario della Confederazione.

7 Basi giuridiche

71 Costituzionalità e conformità alle leggi

Il fondamento costituzionale del contributo finanziario previsto risiede nella competenza generale della Confederazione in materia di politica estera, completata dalla competenza del nostro Collegio di accordare prestazioni puntuali in virtù dell'articolo 102 numero 8 della Costituzione federale. La cooperazione con i Paesi in sviluppo costituisce in effetti un aspetto importante delle nostre relazioni estere.

72 Forma giuridica

Conformemente a una prassi costante, il nostro Consiglio vi propone di approvare l'aiuto finanziario descritto nel presente messaggio sotto forma di decreto federale semplice giusta l'articolo 8 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11). La competenza delle Camere federali deriva dalla loro competenza generale in materia di bilancio di previsione giusta l'articolo 85 numero 10 della Costituzione. Il decreto federale semplice non sottostà al referendum facoltativo.

4040

Tutti i Paesi menzionati nei tre gruppi sono Paesi con basso reddito o Paesi con reddito medio, fascia inferiore (definizione della Banca mondiale 1990)

Paesi che possono beneficiare di misure di sdebitamento, elenco indicativo

Paese	PNL per abitante	Indebitamento lordo con l'estero (priv. e pubbl.)	Averi della GRE provenienti da consolidamenti	Averi di esportatori e banche svizzere provenienti da consolidamenti (parte non coperta dalla GRE)	Crediti di banche svizzere verso debitori pubbl. e priv.
	'89 US\$	fine '88 mio. US\$	fine '89 mio. fr.	fine '89 mio. fr.	fine '89 mio. fr.

1. Paesi detti di Toronto*

Benin	380	1 055	—	—	1
Bolivia	600	5 456	26	17	8
Guinea	430	2 563	7	3	35
Guinea-Bissau	180	423	7	2	5
Guinea equatoriale	430	200	—	—	0
Guyana	340	1 647	—	—	0
Madagascar	230	3 602	7	2	20
Mali	260	2 067	2	1	9
Mauritania	490	2 076	—	—	3
Mozambico	80	4 406	—	—	1
Niger	290	1 742	—	—	1
Uganda	250	1 925	—	—	16
Repubblica centrafricana	390	673	14	5	11
Senegal	650	3 617	13	7	36
Tanzania	120	4 729	18	9	6
Ciad	190	346	—	—	12
Togo	390	1 210	95	38	28
Zaire	260	8 475	10	9	19
Zambia	420	6 498	10	6	5
Totale		52 710	209	99	216

* Paesi che hanno riconvertito il debito in seno al Club di Parigi, secondo le condizioni di Toronto.

Paese	PNL per abitante	Indebita- mento lordo con l'estero (priv. e pubbl.)	Averi della GRE prove- nienti da consolida- menti	Averi di esportatori e banche svizzere provenienti da consoli- damenti (parte non coperta dalla GRE)	Crediti di banche svizzere verso debitori pubbl. e priv.
	'89 US\$	fine '88 mio. US\$	fine '89 mio. fr.	fine '89 mio. fr.	fine '89 mio. fr.

2. Altri Paesi del Club di Parigi*

Camerun	1010	4 229	9	3	65
Costa d'Avorio	790	14 125	183	60	88
Egitto	680	49 970	312	116	633
Ecuador	1040	10 864	22	7	22
Giordania	1730	5 532	13	3	119
Marocco	900	19 923	—	—	131
Pakistan	370	17 010	35	6	120
Perù	1090	18 579	14	5	106
Filippine	700	29 448	23	10	113
Sudan	540	11 853	59	34	61
Totale		181 533	670	244	1458

* Unicamente Paesi di concentrazione della cooperazione Svizzera.

Paese	PNL per abitante	Indebita- mento lordo con l'estero (priv. e pubbl.)	Averi della GRE prove- nienti da consolida- menti	Averi di esportatori e banche svizzere provenienti da consoli- damenti (parte non coperta dalla GRE)	Crediti di banche svizzere verso debitori pubbl. e priv.
	'89 US\$	fine '88 mio. US\$	fine '89 mio. fr.	fine '89 mio. fr.	fine '89 mio. fr.

3. Altri PMA, definizione OCSE/DAC*

Afghanistan	200	...	—	—	2
Bangladesh	180	10 219	7	1	0
Bhutan	150	68	—	—	0
Botswana	950	499	—	—	1
Burkina Faso	310	866	—	—	5
Burundi	210	794	—	—	1
Capo Verde	760	133	—	—	—
Comore	460	199	—	—	0
Etiopia	120	2 978	—	—	3
Gambia	230	327	—	—	0
Gibuti	1300	183	—	—	19
Haiti	400	823	—	—	3
Kiribati	700	...	—	—	—
Laos	170	824	—	—	0
Lesotho	470	281	—	—	0
Malawi	180	1 349	—	—	1
Maldiva	420	71	—	—	0
Myanmar	240	4 321	—	—	0
Nepal	170	164	—	—	0
Ruanda	310	632	—	—	2
Samoa Occidentale	720	76	—	—	0
São Tomé e Príncipe ...	520	99	—	—	—
Sierra Leone	200	727	11	11	1
Somalia	170	2 035	—	—	1
Tuvalu	650	...	—	—	—
Vanuatu	860	27	—	—	11
(Yemen, RA)	640	2 948	—	—	30
(Yemen, RDP)	430	2 093	—	—	0
Totale		33 736	18	12	80

* «Paesi meno avanzati tra i Paesi in sviluppo»

* Senza pagamenti in arretrato di più di un anno

Abbreviazioni: PNL = Prodotto nazionale lordo

GRE = Garanzia contro i rischi dell'esportazione

Fonti:

- World Debt Tables 1889-90 / Banca mondiale
- Annual Report 1990 / Banca mondiale
- International Financial Statistics, ottobre 1990 / FMI
- OCSE/DAC (90) 22/STAT/ANN
- Rapporto sullo sviluppo nel mondo 1990 / Banca mondiale
- Rapporto sull'esercizio annuale 1989 della garanzia contro i rischi dell'esportazione (GRE) / GRE
- Le banche svizzere nel 1989 / BNS
- Operational guidelines and procedures for the use of resources of the debt reduction facility for IDA-only countries, 19 luglio 1989 / IDA
- Countries and Territories in the UNDP System (1989 GNP p. c.) / Banca mondiale
- Dati interni UFEE

Fondo della Banca mondiale per la protezione dell'ambiente (Global Environment Facility - GEF)

Descrizione del progetto

Foreste tropicali dell'Africa occidentale

<i>Paese:</i>	Camerun
<i>Contributi GEF proposti:</i>	25 milioni US\$
<i>Progetto BIRD associato:</i>	Progetto foresta e ambiente
<i>Valutazione del progetto:</i>	Giugno 1991
<i>Obiettivo ambientale globale:</i>	preservare la diversità biologica

1. Situazione

La comunità internazionale è concorde nel considerare le foreste tropicali dell'Africa e dell'Africa centrale come punti focali per quanto concerne l'importanza della diversità biologica e le minacce che gravano su di essa. Una parte considerevole di questo ecosistema si trova sul territorio del Camerun. Le sue foreste, che occupano una superficie di 25 milioni di ettari circa, coprono il 55 per cento della superficie totale del Paese. Ne fa parte la foresta tropicale guineo-congolese, la più importante d'Africa, nella quale vivono 8000 specie vegetali differenti, di cui l'80 per cento introvabile altrove.

Il Governo camerunese vorrebbe ingrandire alcuni dei principali parchi nazionali e delle riserve naturali in modo che raggiungano una superficie totale di 5 milioni di ettari. Ma la crisi economica attuale non permette al Camerun di finanziare con mezzi propri la realizzazione del progetto di preservazione della diversità biologica, né di ottenere a tal fine un prestito dalla BIRD.

2. Obiettivi del progetto

Il contributo finanziario della GEF permetterebbe di fornire al Governo del Camerun i mezzi per attuare, nell'ambito di una politica coerente di pianificazione del territorio e con la partecipazione della popolazione locale, la sua politica di salvaguardia della natura nelle due seguenti zone critiche:

- i) le foreste di sempreverdi della regione Nigeria-Camerun-Gabon, una zona di diversità biologica eccezionale, nella quale si trovano le riserve naturali di Duala-Edea e di Campo. La conservazione di queste riserve naturali riveste carattere assolutamente prioritario; ciononostante esse sono gravemente minacciate dall'eccessivo sfruttamento e dal disboscamento
- ii) le foreste della regione Camerun-Congo, costituite da sempreverdi e da alberi con foglie caduche; il parco nazionale di Lake Lobeke, che dovrà essere creato nel sud-est del Camerun, verrebbe ampliato fino alle frontiere con la Repubblica centrafricana e con il Congo, in modo da dar vita con questi due Paesi a un'unica zona protetta, che si estenderebbe su oltre un

milione di ettari. Le regioni interessate della Repubblica centrafricana e del Congo sono quelle in cui la densità di elefanti silvicoli è la più alta d'Africa; queste foreste sono inoltre abitate dai pigmei baaka.

3. Descrizione del progetto

Questa operazione, condotta sotto l'egida del Fondo della Banca mondiale per la tutela dell'ambiente, costituirebbe la prima fase di un programma di ampio respiro volto a rafforzare la protezione degli ecosistemi forestali. La scelta dei parchi e delle riserve prese in considerazione dal progetto è stata operata in funzione di priorità stabilite anticipatamente. Gli investimenti che saranno realizzati potrebbero in particolare permettere: (i) un appoggio finanziario alle istituzioni, e in particolare a) alla Direzione delle riserve naturali e dei parchi nazionali, che dipende dal Ministero del turismo, e b) al Ministero dell'insegnamento superiore e della ricerca scientifica; (ii) la realizzazione di studi biologici o socio-economici; (iii) il miglioramento e lo sviluppo di un'infrastruttura di base allo scopo di garantire un livello di protezione e di ricerca adeguato; (iv) il rafforzamento del personale preposto alla gestione e alla sorveglianza; (v) l'elaborazione e l'esecuzione di piani d'azione con l'aiuto della popolazione indigena; (vi) il riconoscimento, la registrazione e la delimitazione dei confini dei parchi e delle riserve esistenti, nonché il controllo del loro rispetto; (vii) la realizzazione di uno studio comparativo sull'impatto dello sfruttamento del legname in differenti zone della foresta vergine; (viii) la preparazione di piani di gestione per tre nuove zone di protezione nel sud-est; e (ix) il finanziamento della gestione e della conservazione di queste zone.

4. Le ragioni del ricorso alla GEF

La forte domanda di terre coltivabili mette in pericolo l'integrità delle foreste, dei parchi e delle riserve. Parimenti, i metodi di sfruttamento del legname e la legislazione sulle foreste non consentono una gestione durevole di quest'ultime. L'aiuto finanziario concesso nel quadro del presente progetto consentirebbe al Governo del Camerun di realizzare programmi di protezione e di conservazione. La GEF rivestirebbe un ruolo catalizzatore, contribuendo alla protezione e alla gestione di zone d'importanza globale e nel contempo prioritarie per quanto riguarda la diversità biologica, facilitando l'avvio di un meccanismo che permetterebbe finanziamenti bilaterali. Il contributo della GEF sarebbe utilizzato unicamente per la gestione e la conservazione delle zone che attualmente non beneficiano di alcun aiuto finanziario da parte di altri finanziatori.

Descrizione del progetto

Eliminazione dei rifiuti nei porti dei Caraibi

- Paese:* Caraibi in senso lato, vale a dire: territori insulari della regione (Antille, Bahamas, Cuba), Belize, America centrale e Panama, Colombia, Guyana, Messico, Surinam, Venezuela e Stati Uniti
- Contributi GEF proposti:*
- i) studi preliminari: \$ 250 000; cofinanziamento assicurato dagli Stati Uniti e dai Paesi Bassi
 - ii) installazione di ricezione e di eliminazione dei rifiuti portuali: tra 50 e 75 milioni US\$ (cifra definitiva dopo la realizzazione degli studi preliminari)
- Obiettivo ambientale globale:* ridurre l'inquinamento delle acque internazionali

1. Situazione

L'Organizzazione intergovernativa consultiva per la navigazione marittima (IMO) ha permesso la ratificazione da parte di numerosi Paesi di un certo numero di accordi (Convenzione internazionale del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi, Protocollo del 1978) tendenti a ridurre i rifiuti che le navi scaricano in mare: Nel corso delle riunioni tenutesi negli ultimi anni, quest'organizzazione ha tuttavia constatato nei Caraibi la comparsa di gravi problemi legati a questi rifiuti. Nell'ottobre 1990 il Venezuela ha organizzato un seminario nell'ambito del quale i rappresentanti di 26 Paesi hanno approvato una proposta, secondo cui i Caraibi, in un'accezione geograficamente larga del termine, sarebbero classificati «zona speciale» ai sensi dell'allegato 5 della Convenzione del 1973, ciò che comporterebbe il divieto di evacuare rifiuti (plastica, bottiglie, scatole, tessili, carta, cartone, prodotti alimentari, ecc.) nelle acque di questa regione. La proposta è stata approvata dal Comitato per la protezione dell'ambiente marino dell'IMO in occasione della sua riunione tenutasi a Londra nel novembre 1990. In quest'occasione, i governi dei Paesi caraibici hanno domandato alla Banca mondiale, all'UNDP, all'UNEP e all'IMO di procedere a uno studio sugli impianti di ricezione dei rifiuti portuali della regione e di allestire un piano d'azione volto a permettere ai porti dei Caraibi di ricevere ed eliminare tutti questi rifiuti.

2. Obiettivi del progetto

Nei Caraibi, all'incirca il 30 per cento dell'inquinamento costiero è dovuto alle navi. Il presente progetto consentirebbe di porre termine in questa regione all'evacuazione in mare dei rifiuti da parte delle navi. In questo contesto dovrebbero parimenti essere messi in rilievo altri problemi legati all'eliminazione dei rifiuti, soprattutto nelle Antille orientali, fortemente tributarie del turismo, e di ottenere così un effetto a catena che porterebbe all'attuazione di misure concrete di protezione delle coste caraibiche dall'inquinamento, sia esso di origine marina o terrestre.

3. Descrizione del progetto

In occasione del seminario di Caracas, è stato elaborato un piano per l'elaborazione di uno studio preliminare tendente a permettere l'allestimento di un inventario degli impianti di ricezione e di eliminazione dei rifiuti in 29 porti dei Caraibi (scelti come campione rappresentativo). Gli Stati Uniti hanno già proceduto a studi di questo genere su isole del loro territorio, e i Paesi Bassi si sono detti disposti ad effettuare un simile inventario nelle Antille olandesi e ad Aruba. Sarà richiesto un finanziamento bilaterale per cinque dei 29 porti scelti; il costo dell'inventario degli impianti di cui sono dotati i rimanenti porti è stimato a 250 000 US\$.

Tra il luglio e il settembre 1991, una commissione composta di rappresentanti dei Paesi dei Caraibi, dell'UNEP, dell'UNDP, della Banca mondiale e di organismi specializzati, stabilirà il cammino da seguire una volta terminata la fase preliminare. Si tratterà in particolare della preparazione di studi tecnici sugli impianti di ricezione e di eliminazione dei rifiuti portuali, di proposte per meccanismi che permettano di coprire i costi di questi impianti, dell'elaborazione di un quadro regolamentare e di un meccanismo di controllo. Per quanto riguarda le isole di piccole dimensioni, occorrerà prevedere, su scala regionale, sistemi di eliminazione comuni, che consentirebbero un miglior rapporto costi/benefici e permetterebbero la realizzazione di sistemi di riciclaggio e di recupero d'energia, solitamente destinati a territori più vasti. Le proposte che verranno approvate saranno sottoposte a fine 1991 alla GEF e ai finanziatori bilaterali, in modo che possano essere stabilite le modalità di finanziamento.

4. Le ragioni del ricorso alla GEF

Il progetto consiste di eliminare definitivamente l'inquinamento di una via navigabile internazionale situata in una regione molto dipendente sul piano economico dalle regioni costiere. Il turismo e la pesca (come la salute della popolazione) sono attualmente minacciati dall'inquinamento marino e terrestre che colpisce queste zone. Per ottenere una durevole efficacia in questo settore è necessaria la costruzione di impianti di ricezione e di eliminazione dei rifiuti in tutti i porti dei Caraibi. È dunque indispensabile che tutti i Paesi il cui territorio si affaccia su questo mare territoriale agiscano in modo coordinato in tal senso.

Descrizione del progetto

Riduzione dei gas bruciati nell'atmosfera

<i>Paese:</i>	Nigeria
<i>Contributi GEF proposti:</i>	40-250 milioni US\$ (secondo la variante scelta)
<i>Progetto BIRD associato:</i>	Progetto LNG
<i>Valutazione del progetto:</i>	Giugno 1991
<i>Obiettivo ambientale globale:</i>	riduzione dell'effetto serra

1. Situazione

La Nigeria è nel medesimo tempo primo produttore e primo consumatore d'energia tra i Paesi dell'Africa nera. Il suo consumo annuo d'energia è di 20 milioni di tonnellate di equivalenti-petrolio e la sua produzione petrolifera annua è di 500-600 milioni di barili. Fino a 880 miliardi di piedi cubi di gas prodotti dall'estrazione del petrolio sono bruciati nell'atmosfera ogni anno nella regione petrolifera del delta, una quantità inferiore nel mondo soltanto a quella bruciata in Unione sovietica. Ciò corrisponde a circa lo 0,2 per cento della produzione globale di CO₂ e allo 0,1 per cento dell'effetto serra. Considerato che la proporzione di gas liberato e la domanda di petrolio nigeriano sono in aumento, aumenta pure la quantità di gas bruciato. Il gas naturale è però un combustibile ideale per l'industria, le economie domestiche e i trasporti, in quanto brucia meglio e libera meno gas con effetto serra rispetto al petrolio e agli altri carburanti o combustibili fossili utilizzati attualmente.

2. Obiettivi del progetto

L'obiettivo del progetto consiste nella riduzione delle quantità di gas con effetto serra (e segnatamente di CO₂) liberati attualmente nell'ambiente, immettendo in giacimenti destinati allo sfruttamento i gas derivati dall'estrazione del petrolio che attualmente vengono bruciati nell'atmosfera.

3. Descrizione del progetto

Il progetto metterebbe a disposizione i mezzi necessari per captare i gas naturali che attualmente vengono bruciati, per comprimerli e immetterli in giacimenti che saranno sfruttati nel quadro del progetto Bonny-LNG. I costi supplementari si situeranno tra i 40 e i 250 milioni US\$, a seconda delle quantità immesse nei giacimenti e dei mezzi messi a disposizione. Il progetto Bonny-LNG è realizzato in compartecipazione da Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC), Shell, Elf e Agip, con la NNPC quale azionista di maggioranza. La

realizzazione dell'intero progetto costerà circa 2,4 miliardi US\$ (navi comprese) e permetterà, a partire dal 1995, l'esportazione di circa 4 milioni di tonnellate di LNG. dodis.ch/56084

4. Le ragioni del ricorso alla GEF

La captazione di un gas naturale derivato dall'estrazione del petrolio, e di conseguenza la riduzione di gas naturale bruciato nell'ambiente, non è redditizia in un'ottica esclusivamente nazionale. L'utilizzazione commerciale di questo gas e la conseguente riduzione dell'effetto serra dipendono obbligatoriamente dalla messa a disposizione di mezzi finanziari nel quadro della GEF.

**Decreto federale
concernente un credito quadro
per misure di sdebitamento in favore
di Paesi in sviluppo indigenti**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976¹⁾ su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali;
visto il messaggio del Consiglio federale del 30 gennaio 1991²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ Al fine di finanziare azioni di sdebitamento e misure ad esse collegate in favore di Paesi in sviluppo indigenti, è stanziato un credito quadro di 400 milioni di franchi.

² La durata del credito è fissata ad almeno cinque anni.

³ I crediti annui di pagamento sono iscritti nel preventivo.

Art. 2

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

4041

¹⁾ RS 974.0

²⁾ FF 1991 I 585

**Decreto federale
concernente un credito quadro per il finanziamento
nei Paesi in sviluppo di programmi e progetti
in favore della tutela ambientale globale**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 30 gennaio 1991¹⁾,
decreta:

Art. 1

¹ Al fine di finanziare programmi e progetti in favore della tutela ambientale globale nei Paesi in sviluppo, è stanziato, per un periodo minimo di cinque anni, un credito quadro di 300 milioni di franchi.

² I crediti annui di pagamento sono iscritti nel preventivo.

Art. 2

I mezzi menzionati nell'articolo 1 possono essere segnatamente impiegati per:

- a. prestiti non rimborsabili ai Paesi in sviluppo
- b. contributi ai bilanci di organizzazioni internazionali.

Art. 3

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

4042

¹⁾ FF 1991 I 585

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Messaggio in occasione del 700esimo anniversario della Confederazione concernente due nuovi crediti quadro per il finanziamento di misure di sdebitament in favore di Paesi in sviluppo indigenti, come pure per il finanziamento nei Paesi in sviluppo di...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.080
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.03.1991
Date	
Data	
Seite	585-648
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 591

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.