

III) INIZIATIVE PER LA RIDUZIONE DEL DEBITO ESTERO DEI PVS

Il peso del debito estero costituisce da decenni un serio ostacolo allo sviluppo di molti PVS, specialmente di quelli più poveri: molti Paesi non hanno, infatti, in virtù dell'alto indebitamento, alcun accesso ai mercati e non riescono di conseguenza a varare programmi di risanamento economico e sociale suscettibili di catalizzare risorse finanziarie diverse da quelle fornite dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali e dalle cooperazioni bilaterali.

A partire dalla crisi debitoria del 1982-83, si sono sviluppate iniziative successive e concatenate, tese a risolvere parzialmente, attraverso riscadenzamenti e consolidamenti, il problema del fardello debitorio e dell'insolvenza. Un limite di tali azioni era quello di rimandare il problema nel tempo, sottovalutandone la portata. Il Club di Parigi, che riunisce i principali creditori bilaterali governativi e tratta di crediti d'aiuto e crediti commerciali con garanzia governativa, ha rappresentato un importante punto di riferimento per i paesi indebitati, proponendo cancellazioni parziali del 33 per cento, poi del 50 per cento e infine del 67 per cento. Fino al 1996 il versante bilaterale ha mantenuto una certa predominanza anche perché, com'è noto, i debiti verso le istituzioni multilaterali non sono riscadenzabili, per il principio del mantenimento della clausola del creditore maggiormente preferito.

L'iniziativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries* – paesi poveri altamente indebitati), lanciata su sollecitazione dei paesi G-7, dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale nell'autunno del 1996 ha costituito un'ulteriore, importante tappa, della strategia del debito. Tale programma, rispetto alle precedenti iniziative di riscadenzamento o cancellazione parziale del debito, presenta infatti una importante novità, proponendosi come obiettivo fondamentale quello di offrire ad una categoria di paesi poveri con buone performance di politica economica una soluzione onnicomprensiva per riportare il loro debito multilaterale e bilaterale ad un livello sostenibile una volta per tutte, eliminando così il peso di impegni pluriennali di bilancio che i paesi interessati non riuscirebbero mai ad ottemperare. Non si tratta, sia chiaro, di una cancellazione totale, ma di una riduzione del debito tenendo conto del suo peso relativo.

L'approccio HIPC valuta, caso per caso, dove e quanto intervenire per portare il debito ad un livello sostenibile. Inoltre con l'HIPC si tenta di stabilire un legame tra la liberazione di risorse ottenuta con la riduzione del debito e il loro impiego nel settore sociale (in particolare educativo e sanitario) e per la promozione dello sviluppo umano. Infatti le politiche di riforma intraprese comprendono anche un certo grado di «condizionalità» sociale, quale il mantenimento di un determinato livello di spese sociali (in termini relativi) ed un maggiore impegno del governo beneficiario nella lotta alla povertà.

Perché un paese sia eleggibile all'iniziativa HIPC deve:

- essere un paese povero (che può beneficiare cioè solamente dell'assistenza IDA);
- presentare un debito insostenibile anche dopo l'applicazione degli esistenti «tradizionali» strumenti di riduzione del debito da parte del Club di Parigi;
- aver concordato e sottoscritto un programma ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Fund*) con il Fondo Monetario.

Il meccanismo

(a) *Fase preliminare* – I meccanismi di cancellazione del debito introdotti nel 1996 prevedevano un periodo di prova di tre anni, precedente il «*decision point*», affinché il paese potesse divenire eleggibile per un'operazione sostanziale sullo stock del debito da parte del Club di Parigi e dei creditori multilaterali. In questa fase, mentre il paese si impegna a realizzare politiche correttive della dinamica del debito, esso continua a ricevere l'assistenza «tradizionale» del Club di Parigi. Gli esperti del FMI e della Banca Mondiale, assieme alle autorità del paese considerato, effettuano un'analisi del debito, per decidere se le operazioni del Club, congiuntamente ad altri tipi di azione da parte di altri creditori non multilaterali ad essa equiparabili, siano sufficienti affinché il paese raggiunga la sostenibilità del debito (livelli di indebitamento a cui esso può fare fronte attraverso le entrate da esportazioni e flussi di capitali).

(b) *Decision point* – È il momento in cui i Consigli di amministrazione del Fondo Monetario e della Banca Mondiale decidono se il paese è eleggibile o meno all'iniziativa HIPC. Vengono inoltre stabiliti, caso per caso, gli obiettivi di sostenibilità del debito: il rapporto tra valore attuale netto del debito ed esportazioni (tra il 200 e il 250 per cento); il rapporto tra il servizio del debito ed esportazioni (tra il 20 e il 25 per cento). Vi è poi il caso speciale di paesi con economie molto aperte che, pur mantenendosi al di sotto degli obiettivi di sostenibilità allora determinati (ad esempio Guyana e Costa d'Avorio), presentano però un rapporto tra il valore attuale netto del debito e le entrate fiscali superiore al 280 per cento: anche questi ultimi venivano considerati eleggibili, ammesso però che rispettassero due obiettivi minimi: un rapporto PIL/esportazioni non inferiore al 40 per cento e un rapporto PIL/entrate fiscali non inferiore al 20 per cento.

Fissati gli obiettivi, si calcolano le risorse necessarie in termini di valore attuale netto e in termini nominali, e si quantifica la disponibilità dei creditori multilaterali e bilaterali, che si impegnano a fare fronte alle necessità del paese con modalità differenziate.

(c) *Seconda fase* – Nei tre anni successivi al *Decision point* (fino al *Completion point*), i paesi il cui debito fosse stato dichiarato insostenibile si impegnavano a continuare le politiche di riforma intraprese sotto il monitoraggio delle istituzioni finanziarie internazionali. Tali politiche comprendono anche un certo grado di «condizionalità sociale», come il mantenimento di un determinato livello di spese sociali (in termini relativi) e l'impegno e la buona volontà del governo interessato nella lotta alla povertà.

Anche qui considerazioni storiche e di opportunità hanno comportato, in alcuni casi, la riduzione del periodo triennale, inizialmente previsto per raggiungere il *completion point*, a uno o due anni.

Permanendo un ragionevole grado di dubbio sulla capacità dei meccanismi di previsione esistenti, viene lasciata aperta la possibilità di ricevere maggior assistenza nell'ambito dell'iniziativa. Qualora la situazione lo richiedesse, a questi paesi verrebbe garantita un sostegno addizionale fino al *completion point*, anche per garantire un maggiore *cash flow*.

(d) *Completion point* – È il momento in cui i Consigli di Amministrazione del Fondo e della Banca decidono che il paese ha ottemperato alle condizioni per essere aiutato attraverso l'iniziativa. A questo punto i creditori iniziano ad effettuare le riduzioni e gli esborsi veri e propri, qualora non siano stati effettuati in precedenza, e il valore attuale netto dello stock del debito viene ridotto a livelli sostenibili.

Ogni istituzione o paese creditore ha la facoltà di aderire all'HIPC con modalità differenziate (come evidenziato in seguito), nel quadro di un principio generale di equa ripartizione degli oneri tra creditori bilaterali e multilaterali.

L'utilizzo del valore attuale netto come indicatore deriva dal fatto che il valore nominale del debito non è considerato una misura appropriata del fardello debitorio. Molto spesso, infatti, il debito contiene un certo grado di concessionalità (o elemento dono), con interessi al di sotto del valore di mercato. Il valore attuale netto, ottenuto calcolando il valore nominale scontato al tasso di interesse di mercato, rispecchia in una certa misura il grado di concessionalità dei prestiti.

La durata

Si è fatto cenno al periodo di prova di tre anni, precedente il «*decision point*». Dopo un ulteriore triennio di consolidamento delle politiche di riforma già intraprese, l'operazione si perfeziona e vengono erogati i fondi necessari a ridurre il debito (*completion point*). Dal momento della concezione al completamento erano dunque previsti 6 anni.

Purtuttavia, i termini dell'iniziativa decisi nel 1996 prevedevano che, in caso di eccezionale performance da parte del paese interessato, il periodo di tre anni tra la decisione (*decision point*) e l'erogazione dei fondi (*completion point*) si sarebbe potuto ridurre. Nella pratica, il periodo dei tre anni è stato ridotto per quei paesi che già da molti anni avevano messo in essere politiche di risanamento economico sotto il monitoraggio delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI). L'Uganda, ad esempio, ha raggiunto il *decision point* e il *completion point* rispettivamente in 6 mesi e in un anno, per un periodo totale di un anno e mezzo, contro i sei anni in teoria previsti.

I creditori e gli strumenti di assistenza

Creditori bilaterali e commerciali – Al momento del varo dell'iniziativa (1996) i creditori del Club di Parigi hanno indicato di essere pronti a concedere una riduzione fino all'80 per cento di quella componente di debito che può essere ridotta e che concerne i paesi candidati all'iniziativa HIPC. In alcuni casi però, si è già presentata l'ipotesi di superare tale soglia qualora si voglia raggiungere l'obiettivo della sostenibilità.

Per il principio vigente della comparabilità, ai paesi che ricevono assistenza nel quadro dell'iniziativa viene richiesto di ricercare con altri creditori bilaterali e commerciali un trattamento del debito in termini equiparabili a quelli concordati con il Club di Parigi.

Creditori multilaterali – I creditori multilaterali dovrebbero agire in modo da ridurre il valore attuale dei loro crediti a un livello sostenibile, tenendo in considerazione l'ammontare della riduzione del debito offerta dai creditori del Club di Parigi e azioni equivalenti di altri creditori bilaterali e commerciali.

Gli istituti multilaterali dovrebbero partecipare all'iniziativa contribuendo al fondo fiduciario per l'HIPC (*HIPC Trust Fund*), che rappresenta il veicolo principale per la partecipazione della Banca Mondiale e delle altre IFIs all'iniziativa (vedi oltre).

Non si è concluso il dibattito sulla delicata questione della gestione degli arretrati (che un paese, per essere eleggibile all'iniziativa HIPC, dovrebbero ripagare *prima* del *decision point*) e dell'eventuale conteggio della loro riduzione concessa dal creditore *prima* del *decision point*.

Gli istituti multilaterali potrebbero decidere di contribuire all'alleggerimento dell'onere del debito nel corso del secondo periodo di prova (tra il *decision* e il *completion point*) attraverso l'adozione di misure temporanee (*interim assistance*) per quei paesi che mostrino una *performance* valida e continua. Un esempio di tali misure sono i doni concessi dall'IDA.

Il contributo della Banca Mondiale – Nel periodo intercorrente tra *decision point* e *completion point* la Banca Mondiale agisce con misure temporanee, quali il ricorso a finanziamenti e doni IDA. Al *completion point* interviene il Fondo Fiduciario HIPC. Nel periodo 1996-98, la Banca Mondiale ha già destinato 850 milioni di dollari del reddito netto della IBRD a tale fondo. Inoltre, diversi donatori bilaterali hanno già contribuito all'*HIPC Trust Fund* per un totale di 217 milioni di dollari, mentre altri paesi si sono impegnati a contribuire entro il 1999.

I fondi dell'*HIPC Trust Fund* sono destinati all'abbattimento dei debiti contratti con l'IDA. È allo studio la possibilità di utilizzare anche parte dei rimborsi sui prestiti dell'IDA, che andrebbero però a diminuire la capacità di autofinanziamento di tale fondo.

Il contributo del Fondo Monetario Internazionale – Il Fondo si impegna a entrare in azione al *completion point* per procedere alla riduzione del valore attuale dei propri crediti verso i paesi HIPC concordata al *decision point*. Ciò verrà fatto attraverso operazioni speciali dell'*ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility)* del FMI (attraverso sia fondi concessionali che prestiti) da versare su un conto specifico da utilizzare solo per coprire i pagamenti del servizio del debito al FMI. Questa azione sarà finanziata come parte del contributo per la continuazione dell'*ESAF*. Successivamente, è stata presa in considerazione la possibilità di finanziare l'iniziativa attraverso la vendita di parte dell'oro del FMI.

Il Fondo Fiduciario per i paesi HIPC – È lo strumento principale, ma non l'unico, attraverso cui i paesi HIPC potranno alleggerire il debito contratto con gli organismi multilaterali.

Il Fondo HIPC è amministrato dall'IDA, ed è costituito dai contributi della Banca Mondiale e dei donatori bilaterali partecipanti. La sua struttura permette di fare fronte sia ai vincoli di risorse dei creditori multilaterali che alle potenziali richieste dei donatori.

Attraverso di esso si può:

- 1) procedere al pagamento anticipato dei debiti;
- 2) acquistare una porzione del debito contratto con un creditore multilaterale;
- 3) pagare il servizio del debito al momento in cui matura.

Il periodo 1996-98

Nei primi due anni di attuazione dell'Iniziativa HIPC, i Consigli d'Amministrazione della Banca e del FMI hanno discusso l'eleggibilità di 12 paesi (1), quattro dei quali hanno raggiunto il *completion point* (Uganda, Bolivia, Guyana e Mozambico), mentre il debito di Senegal e Benin è stato dichiarato sostenibile (2). Dei rimanenti sei paesi, tre hanno già raggiunto il *decision point* (Burkina Faso, Costa d'Avorio e Mali), mentre per due è avvenuta la discussione dei documenti preliminari, segnatamente la Mauritania(3) — che potrebbe raggiungere il *decision point* nell'estate di quest'anno — e l'Etiopia (4) (la cui eleggibilità è

(1) Benin, Bolivia, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Etiopia, Guinea-Bissau, Guyana, Mali, Mauritania, Mozambico, Senegal e Uganda.

(2) Per Benin e Senegal, i meccanismi tradizionali di riduzione del debito sono stati considerati sufficienti per il raggiungimento di una situazione debitoria sostenibile. Tuttavia ciò non rappresenta una decisione definitiva, qualora si applicasse la retroattività all'allargamento dell'iniziativa.

(3) Per la Mauritania, la maggioranza del Consiglio di Amministrazione si è espressa, come nel caso dell'Etiopia, in favore di un *decision point* nella prima metà del 1999, un *completion point* a tre anni di distanza.

(4) Per l'Etiopia, la maggioranza dei Direttori si è espressa per un *decision point* nella prima metà del 1999, un *completion point* tre anni più tardi.

sospesa per il conflitto civile in corso). Per motivi legati al conflitto civile (pur terminato) è stato sospeso il processo relativo alla Guinea Bissau.

Inizialmente, erano stati dichiarati eleggibili ai meccanismi HIPC di riduzione del debito quei paesi che, entro la fine del 1998, avessero perseguito o adottato programmi di aggiustamento e di riforma sostenuti dal FMI o dall'IDA. Invece, nel corso degli *Annual Meetings* dell'ottobre 1998, è stata formalizzata la richiesta di estensione del periodo di eleggibilità per altri due anni, ovvero fino all'autunno del 2000.

**Iniziativa HIPC: situazione a giugno 1999
(paesi che hanno raggiunto il *decision point*)**

Paese	<i>Decision Point</i>	<i>Completion Point</i>	Obiettivo stabilito debito/esportazioni (in%)	Riduz. del debito in termini nominali (milioni di US\$)	Riduz. del debito in termini di VAN (milioni di US\$)
Bolivia	set-1997	set-1998	225	760	448
Burkina Faso	set-1997	apr-2000	205	200	115
Costa d'Avorio	mar-1998	mar-2001	141	800	345
Guyana	dic-1997	mag-1999	107	410	256
Mozambico	apr-1998	giu-1999	200	3.700	1.716
Uganda	apr-1997	apr-1998	196	650	347
Mali	set-1998	fine-1999	200	250	128
TOTALE			6770	3355	

La revisione dell'iniziativa (primo semestre 1999)

Al fine di accrescere l'impatto, l'intensità e la profondità dell'iniziativa HIPC, nell'ottobre del 1998 il Comitato di Sviluppo ha sollecitato una revisione complessiva ed esaustiva dell'iniziativa HIPC. Si è infatti riconosciuto che l'iniziativa abbisognava di miglioramenti per divenire maggiormente efficace nel proteggere i paesi dalla accresciuta vulnerabilità a shocks esterni. Per rendere più partecipativo l'esercizio di revisione la Banca Mondiale e il FMI hanno lanciato un processo di consultazione sui rispettivi siti internet per accogliere i contributi di tutti gli *stakeholders*. I contenuti della prima fase (avvenuta nel primo semestre del 1999) di tale esercizio, rivelatosi di alto livello e di importante valore anche per la competenza degli apporti dati, sono stati i seguenti:

1. L'obiettivo principale dell'HIPC è quello di garantire la sostenibilità del debito. A tale proposito è stato fatto notare da più parti la necessità di una revisione degli esistenti obiettivi di sostenibilità. L'obiettivo minimo del 200 per cento per il rapporto debito (in termini di valore attuale netto)/esportazioni è apparso a molti insufficiente per proteggere i paesi da inaspettati (ma purtroppo non infrequenti) declini delle entrate da esportazioni.

2. È stata sottolineata la necessità di dare maggiore importanza all'aspetto fiscale. Si è auspicata da più parti la revisione degli obiettivi fiscali, che andrebbe fatta tenendo maggiormente in conto la pressione fiscale originata dalle scadenze di pagamento sui debiti contratti. In diversi hanno invocato l'abbassamento del rapporto debito (espresso in valore attuale netto)/entrate così come il rapporto entrate/PIL (attualmente al 20 per cento). Da più parti si è inoltre premuto perché non venisse più tenuto conto il grado di apertura dell'economia (rappresentato da una percentuale minima esportazioni/PIL del 40 per cento), condi-

zione previa per beneficiare dell'HIPC nel caso dei paesi che presentassero una insostenibilità del debito di natura fiscale.

3. I tempi dell'iniziativa (1). Sulla proposta per la riduzione del tempo totale necessario per poter beneficiare dell'iniziativa (sei anni) si è manifestato un generale consenso, sebbene le posizioni siano state altamente discordanti sulle modalità di tale riduzione, rispecchiando le preoccupazioni legate alla conseguente lievitazione dei costi dell'HIPC. Si trattava di stabilire se ridurre il periodo precedente al *decision point* (teoricamente di tre anni) o se ridurre il periodo interinale che separa il *decision point* dal *completion point* (altri tre anni, sempre in linea teorica). Com'è noto in alcuni casi si è affermata una riduzione de facto, applicando un grado di flessibilità previsto dall'iniziativa (il periodo interinale dell'Uganda è stato di un anno). È stato però sottolineato come la flessibilità (che permette di decidere caso per caso) presentasse dei problemi legati alla conseguente incertezza sul costo totale dell'iniziativa così come possibili disparità di trattamento tra diversi paesi.

4. La questione dei tempi è strettamente legata al problema della *performance* dei singoli paesi. È stata messa in discussione la preferenza per un periodo sufficientemente lungo su cui effettuare la valutazione. Tale tema va ricondotto al problema della condizionalità. Alcuni hanno messo in discussione la condizione della sussistenza di un programma ESAF concordato con il FMI (senza il quale un paese non può accedere ai benefici dell'iniziativa HIPC). Altri hanno lamentato la mancanza di coinvolgimento dei beneficiari nella formulazione dei programmi. Si è rilevato altresì che i meccanismi di condizionalità, finalizzati ad orientare l'uso delle risorse presentano degli svantaggi giacché acquisiscono l'incertezza previsionale, rendendo difficile ai creditori multilaterali e bilaterali effettuare calcoli attendibili sugli impegni da prendere.

5. Per casi particolari (paesi denominati «post-conflict»(2) o «post-catastrophe») è stata invocata da più parti una maggiore flessibilità. Tali situazioni necessiterebbero soprattutto di un'attenzione volta al mantenimento di un *cash flow* adeguato affinché il servizio del debito non rappresenti un ostacolo. In tale direzione si è mosso l'intervento internazionale per alleviare i paesi dell'America Centrale colpiti dall'uragano Mitch alla fine del 1998.

6. *Cash flow*. Non v'è dubbio che per essere significativo, l'impatto dell'alleviamento del debito deve essere rispecchiato nell'andamento del servizio del debito. A volte l'iniziativa HIPC, così come originariamente concepita, non fa percepire ai beneficiari i vantaggi acquisiti nel breve periodo, quando per esempio dopo il *completion point* non si verifica una diminuzione significativa del servizio del debito: così l'HIPC finisce per apparire piuttosto un'operazione di mera natura contabile che non libera nell'immediato le risorse necessarie allo sviluppo. A tale proposito è stata invocata la necessità di una maggiore concentrazione dell'assistenza nello stadio iniziale (*frontloading*). Si è così delineato un generale consenso su una maggiore attenzione al calendario degli effetti percepiti sul *cash flow*. D'altro canto è emersa la fondata preoccupazione relativamente agli squilibri che un'eccessiva concentrazione dell'aiuto nella fase iniziale può determinare (permettendo ad esempio ai paesi beneficiari un innalzamento delle spese sociali insostenibile nel lungo periodo). A tale proposito

(1) Il «limite» dell'anno 2000 invocato dalle diverse campagne (Giubileo 2000, di cui Sdebitarsi è l'espressione italiana) ha rappresentato più uno strumento di pressione sui governi creditori e sulle rispettive opinioni pubbliche che un criterio oggettivo.

(2) Cfr. riquadro sui paesi «post-conflict» nel capitolo dedicato al gruppo della Banca Mondiale.

è stato invocato da più parti un maggiore utilizzo del previsto strumento dell'assistenza finanziaria nel periodo interinale (tra il *decision point* e il *completion point*), soprattutto da parte dei creditori multilaterali (come anche auspicato dai presidenti di Banca e FMI), per rendere maggiormente tangibili ai paesi beneficiari gli effetti dell'alleviamento del debito e permettere loro di attuare programmi sociali(1).

7. Un altro tema molto dibattuto è stato quello della necessità di focalizzarsi maggiormente sui problemi relativi alla povertà, e del legame tra l'iniziativa HIPC e le azioni per ridurre la povertà (2). Infatti, secondo taluni, l'iniziativa HIPC si sarebbe dovuta inquadrare nella prospettiva più ampia del sostegno allo sviluppo e della riduzione della povertà, coinvolgendo quindi considerazioni legate a ruolo e all'entità degli aiuti allo sviluppo (in declino, così come evidenziato recentemente dalla Banca Mondiale) e alle politiche commerciali. I dettagli relativi al rafforzamento del legame tra l'alleviamento del debito e lo sviluppo sociale, sancito come principio, verranno affrontati nella seconda fase successiva della revisione dell'iniziativa HIPC prevista per il secondo semestre 1999.

8. Uno degli obiettivi dell'HIPC è quello di liberare risorse per lo sviluppo. È stato da più parti auspicata — fermo restando il rispetto della sovranità nazionale — la necessità di definire un solido legame tra la liberazione di risorse ottenuta con la riduzione del debito e il loro impiego futuro in settori prioritari della crescita sociale quali l'istruzione e la sanità. Com'è noto, l'alleviamento del debito fornito al momento del *completion point* è incondizionato. Essendo il denaro fungibile, sono sorte motivate preoccupazioni sull'utilizzo opportuno delle risorse liberate dall'iniziativa. Non va sottaciuta l'esistenza del limite rappresentato dalla sovranità nazionale dei paesi beneficiari, per cui non esistono meccanismi sovranazionali forti per determinare i futuri orientamenti di spesa di questo o quel paese. Qualcuno ha proposto di ridurre ulteriormente gli obiettivi di sostenibilità del debito proporzionalmente all'impegno profuso dal governo debitore di destinare le risorse liberate dall'HIPC a misure tese a ridurre la povertà. L'Italia ha insistito in diverse occasioni sulla preferenza da accordare a paesi che mostrino risultati qualitativamente migliori nel settore della riduzione della povertà.

9. Un'altra proposta avanzata è stata quella di variare gli obiettivi di sostenibilità del debito a seconda della povertà dei paesi. Tale flessibilità si baserebbe su indicatori obiettivi (il reddito) e non di *performance* o di impegni presi. Essa è stata recepita da alcuni paesi, quali l'Italia e Canada che hanno annunciato (vedi in seguito) la cancellazione totale del debito di origine commerciale dei paesi *più poveri*.

Il vertice di Colonia (18-20 giugno 1999)

Nel rapporto dei ministri finanziari del G-7, fatto proprio dal comunicato del vertice di Colonia, si parla di «nuova iniziativa HIPC». Gli elementi di novità sono i seguenti:

- il legame dell'iniziativa con la lotta alla povertà e l'aumento della spesa sociale

(1) La Banca Mondiale ad esempio fornisce un certo grado di assistenza durante l'interim period (IDA grants a fronte dei crediti IDA) ma i benefici in termini di cash flow sono percepiti solo dopo alcuni anni, al momento delle scadenze dei prestiti.

(2) Il 16 aprile 1999 il Presidente della Banca Mondiale e il Managing Director del FMI hanno emanato un comunicato sull'HIPC che sottolinea la necessità di rafforzare il legame tra l'alleviamento del debito e lo sviluppo sostenibile. Vi si sostiene inoltre la necessità di incentivi adeguati ai paesi debitori perché questi ultimi intraprendano politiche di riforma. Si fa infine riferimento alla necessità di focalizzarsi soprattutto sui paesi «più poveri».

- la riduzione del periodo precedente al *completion point* (finora di tre anni), da stabilirsi caso per caso in considerazione della performance del paese debitore, anche nei settori sociali e nella lotta alla povertà

- il rafforzamento dei benefici nel breve periodo (attenzione al *cash flow*, fondi più cospicui per l'assistenza nel periodo intercorrente tra il *decision point* e il *completion point*, maggiore concentrazione dell'aiuto nella fase iniziale)

- la moltiplicazione degli sforzi per permettere l'accesso all'iniziativa ai paesi più poveri altamente indebitati ancora non eleggibili

- l'abbassamento dell'obiettivo minimo del rapporto debito (in termini di valore attuale netto)/esportazioni al 150 per cento

- l'abbassamento del rapporto tra il valore attuale netto del debito e le entrate fiscali al 250 per cento, e contestualmente l'abbassamento degli obiettivi minimi del rapporto PIL/esportazioni e del rapporto PIL/entrate fiscali rispettivamente al 30 e al 15 per cento.

- la vendita, fino a 10 milioni di onces, delle riserve eccedentarie di oro detenute presso il FMI

- un accresciuto sforzo da parte delle Banche multilaterali di sviluppo per massimizzare l'utilizzo di risorse interne per finanziare l'iniziativa HIPC

- maggiori contributi bilaterali all'HIPC Trust Fund

- l'innalzamento fino al 90 per cento del tetto del *debt relief* al Club di Parigi, per i crediti di origine commerciale. Qualora necessario per raggiungere gli obiettivi previsti dal programma HIPC, è stata ammessa la possibilità di un livello di cancellazione superiore al 90 per cento, da valutarsi caso per caso.

- l'invito alla cancellazione di tutti i crediti d'aiuto bilaterali, con modalità differenziate, tenendo conto delle difficoltà specifiche di alcuni creditori molto esposti (come ad esempio il Giappone).

La definizione dei dettagli relativi ai principi sopra esposti e l'adozione formale di un piano comune viene rimandata agli incontri annuali del FMI e della Banca Mondiale previsti per la fine del mese di settembre 1999 a Washington.

Il numero dei paesi potenzialmente beneficiari

Originariamente la lista dei paesi sicuramente eleggibili all'Iniziativa comprendeva 41 paesi, dei quali però solo 32 avevano soddisfatto le condizioni per l'ingresso necessarie per essere considerati dall'iniziativa (il principale requisito è la sussistenza di un programma di aggiustamento e riforme sostenuto da FMI e Banca Mondiale)(1). In seguito si sono susseguite lunghe discussioni relative alla sostenibilità del debito dei paesi in questione. I principi enunciati nel corso del meeting di Colonia del giugno 1999 paesi G-7 porteranno ad un allargamento e ad una definizione finale dei paesi beneficiari entro il 1999.

Il costo dell'iniziativa HIPC e del suo miglioramento

Le stime del costo dell'iniziativa — così come inizialmente concepita — sono state continuamente ritoccate dal FMI e dalla Banca (2), permanendo un certo grado di incertez-

(1) Angola, Burundi, Rep. Del Congo, Guinea Equatoriale, Liberia, Myanmar, São Tomé e Príncipe, Somalia e Sudan non hanno soddisfatto le condizioni d'ingresso

(2) La revisione delle stime sui costi attuali e addizionali dell'iniziativa ha tenuto conto dei cambiamenti sopravvenuti nei prezzi delle materie prime (e quindi sulle proiezioni delle future esportazioni dei paesi considerati) e della diminuzione del tasso di interesse di mercato (che a sua volta determina il tasso di sconto da utilizzare per calcolare gli importi in termini di valore attuale netto - VAN).

za. In seguito, sono stati stimati anche i costi addizionali derivanti dal miglioramento dell'HIPC.

Sono attualmente allo studio diversi scenari di costo, modulati a seconda del numero dei paesi, degli obiettivi, e della calendarizzazione dell'assistenza (1). Qualora si considerino soltanto i 33 paesi che avrebbero superato i requisiti necessari per essere considerati, il costo dell'iniziativa, nelle sue due componenti, bilaterale e multilaterale, potrebbe salire considerevolmente. Le stime indicative effettuate a fine giugno 1999 portavano l'onere totale dell'HIPC a 27,4 miliardi di dollari, cui 14,2 a carico della componente bilaterale e 13,3 a carico della componente multilaterale.

Chi sopporterà gli oneri addizionali derivanti dall'allargamento dell'iniziativa? I paesi creditori e le istituzioni finanziarie internazionali stanno dibattendo la questione. Le banche multilaterali hanno segnalato notevoli difficoltà a finanziare i costi addizionali derivanti dal rafforzamento/miglioramento dell'iniziativa (circa 7 miliardi di dollari in più). Sono sul tavolo opzioni e meccanismi di finanziamento aggiuntivo (contributi bilaterali all'HIPC *Trust Fund*, vendita di parte dell'oro del FMI, trasferimento del reddito netto della Banca Mondiale, utilizzo di risorse IDA, eventuale aumento di capitale della Banca Mondiale), nella delicata ricerca di un equilibrio tra risorse interne alle istituzioni multilaterali (soprattutto il FMI e la Banca Mondiale) e risorse esterne aggiuntive (quali contributi bilaterali).

L'Italia e il debito

All'approssimarsi del 2000 l'Italia, per la sua collocazione nel quadro internazionale e le sue tradizioni di solidarietà, si è sentita chiamata a riconsiderare la sua politica estera e la collaborazione economica verso l'insieme dei paesi del Sud del mondo.

In occasione del Giubileo, la Santa Sede, la Conferenza Episcopale italiana, partiti politici ed espressioni della società civile del nostro paese hanno più volte sottolineato il tema del debito estero dei PVS più svantaggiati, così come la necessità di individuare soluzioni che permettano a queste economie di entrare nel nuovo millennio libere da fardelli troppo pesanti. È stata da più parti sottolineata la necessità di rivedere l'approccio italiano in materia, sostenendo l'opportunità di un intervento più incisivo, che porti alla «rottura» definitiva del circolo vizioso «debito/povertà». Da tale sentimento, ampiamente diffuso e condiviso a livello di opinione pubblica, è scaturita la «proposta italiana», resa pubblica dal Ministro Ciampi in occasione degli *Spring Meetings* del FMI e della Banca Mondiale dell'aprile 1999.

In quell'occasione, manifestando la volontà di aiutare soprattutto quei paesi che si impegnano a migliorare le condizioni di vita della popolazione perseguendo percorsi «virtuosi» di sviluppo economico (senza però trascurare i paesi che si trovano in situazioni più critiche, in ritardo rispetto a quelli che più sollecitamente hanno posto in essere politiche di risanamento e di conseguenza evidenziano livelli di povertà più elevati) l'Italia si è impegnata per una cancellazione dei crediti di aiuto e di tutti i crediti commerciali ristrutturati al Club di Parigi concessi ai paesi più poveri (quelli con un reddito pro capite annuo fino a \$USA 300). Ai beneficiari come contropartita richiede il ripudio della guerra, il rispetto dei diritti umani e la ripresa del dialogo con gli organismi finanziari multilaterali.

In passato l'Italia aveva sempre sostenuto iniziative tendenti a ridurre il peso del debito estero dei PVS più poveri, partecipando ad esempio agli schemi di riduzione progressiva del

(1) Va inoltre considerata anche l'applicazione — per motivi di equità — del principio della retroattività della revisione degli obiettivi: andrà dunque aggiustato verso l'alto, anche per i 12 paesi già considerati nel 1997 e nel 1998, l'ammontare di assistenza concesso o promesso.

debito Club di Parigi. Negli anni '90, con lo strumento della L. 106/91, ha unilateralmente adottato provvedimenti legislativi per cancellare alcuni crediti di aiuto concessi dalla nostra Cooperazione allo Sviluppo.

Per quanto riguarda l'ambito multilaterale, va segnalato che l'Italia sta valutando di concedere un contributo al Fondo Fiduciario HIPC presso la Banca Mondiale.

Va ricordato che nel gennaio 1999 l'Italia aveva contribuito in maniera tempestiva all'alleviamento del debito multilaterale dei paesi dell'America Centrale colpiti dall'uragano Mitch, versando 20 miliardi di lire al Trust Fund per l'America Centrale costituito presso la Banca Mondiale (fondi residui della L.173/1990(1)).

Il nostro paese si è impegnato in concertazione con gli altri paesi G-7, i paesi debitori e le istanze rappresentative della società civile ad individuare percorsi idonei ad apportare sostanziali miglioramenti al Programma HIPC. In particolare, l'Italia ha messo l'accento su due tematiche:

a) una attenzione specifica ai paesi HIPC più poveri, a cui andrebbe accordato il beneficio di un accesso privilegiato alla flessibilizzazione degli obiettivi di riferimento (finora uguali per tutti);

b) la necessità di focalizzare maggiormente l'iniziativa sui temi della povertà, con l'introduzione di criteri di performance legati allo sviluppo sociale, da affiancarsi ai criteri di carattere più macroeconomico e strutturale (il che implica una maggiore flessibilità in favore di paesi che mostrino risultati qualitativamente migliori nel settore della riduzione della povertà).

(1) L'art. 3 della suddetta legge prevede contributi finanziari per ripianare arretrati di pagamento dovuti al Fondo Monetario Internazionale o alla Banca Mondiale, a titolo di capitale ed interessi, da parte di paesi membri in via di sviluppo. Nel suddetto articolo si fa esplicito riferimento a «paesi indebitati di particolare interesse per l'Italia».

IV) AMBIENTE E SVILUPPO

LA GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY (GEF)

Cenni storici e aspetti generali

1. La *Global Environment Facility* (GEF) fu istituita nel 1991 con una risoluzione del Consiglio di Amministrazione della Banca Mondiale come programma pilota triennale per assistere i paesi in via di sviluppo nelle attività di protezione dell'ambiente globale, promuovendo uno sviluppo economico «sostenibile».

La risoluzione prevedeva la cooperazione tra i Programmi per lo Sviluppo e per l'Ambiente delle Nazioni Unite (UNDP e UNEP), e la Banca Mondiale per la realizzazione di programmi e di progetti in quattro aree di interesse globale: effetto serra, biodiversità, acque internazionali, ozono.

2. Dopo la fase pilota di tre anni, la GEF è divenuta uno strumento permanente di cooperazione internazionale con, in particolare la funzione di meccanismo finanziario delle convenzioni internazionali sul cambiamento climatico e sulla biodiversità concordate dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. In quell'occasione venne prodotta l'«Agenda 21» — un programma d'azione proiettato verso il XXI secolo, che indica nello sviluppo sostenibile il percorso da seguire per assicurare una crescita economica compatibile con la salvaguardia dell'ambiente. Il Vertice della Terra riconobbe nella GEF uno strumento importante di promozione della cooperazione internazionale, per facilitare le azioni di integrazione della componente ambientale globale nei programmi di sviluppo.

Le risorse

3. Dopo il triennio pilota, in cui la GEF disponeva di circa 1,1 miliardi di dollari, e il primo rifinanziamento concluso nel 1994, pari a circa 2 miliardi di dollari (GEF-1), nel marzo 1998 è stato approvato il secondo rifinanziamento del fondo GEF (GEF-2), relativo al periodo 1 luglio 1998 - 30 giugno 2002 (1). Il livello totale di rifinanziamento concordato dai donatori è stato di 2,750 miliardi di dollari — incluse le risorse residue dal precedente rifinanziamento. Nel corso del negoziato, i donatori hanno preso in considerazione i risultati dell'attività svolta dalla GEF negli anni precedenti, le indicazioni fornite dalle convenzioni che la GEF serve, la capacità di assorbimento dei paesi beneficiari e delle agenzie responsabili per i progetti, l'obiettivo di una crescita graduale delle operazioni. Le quote dei vari donatori sono state ripartite prendendo come punto di partenza quelle relative al rifinanziamento precedente(2).

(1) L'esercizio finanziario adottato dalla GEF è l'anno fiscale, comunemente indicato con l'acronimo "FY". L'anno fiscale 1999 (FY99) copre il periodo che va dal 1° luglio 1998 al 30 giugno 1999.

(2) Si veda in proposito la relazione al Parlamento per l'anno 1996.

L'Italia, che nella fase pilota e nella GEF-1 ha partecipato rispettivamente con 105 e 160 miliardi di lire, ha promesso per la GEF-2 un contributo di 143 miliardi di lire, soggetto all'approvazione del Parlamento, che si traduce in una quota del 4,39 per cento.

LE POLITICHE PER LA GEF - 2

L'accordo sul rifinanziamento è stato accompagnato da una serie di raccomandazioni dei donatori sulle politiche della Facility nel quadriennio interessato. Si è tenuto conto in particolare delle analisi e delle conclusioni presentate in alcuni rapporti utilizzati come documentazione di supporto per il negoziato: uno studio sull'attività della GEF nel suo complesso e sull'efficacia dell'azione svolta, condotto da una commissione indipendente di esperti; l'esame dei progetti realizzati e delle lezioni apprese; uno studio della Price Waterhouse sulle procedure di bilancio.

Le indicazioni dei donatori riguardano sei aree strategiche:

1. il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei paesi interessati, fondamentali per il successo degli interventi finanziati dalla GEF. Per questo i progetti GEF devono inquadarsi nelle priorità nazionali per lo sviluppo sostenibile;

2. il ruolo catalitico che la GEF deve svolgere nei confronti delle altre agenzie e istituzioni di cooperazione allo sviluppo. La GEF finanzia infatti solo la porzione di costi «incrementali» relativi ai benefici ambientali globali di progetti più ampi. E' necessario che le agenzie della GEF (Banca Mondiale, UNDP e UNEP) facciano propri gli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente globale, rendendoli parte integrante delle loro politiche e operazioni nei paesi in via di sviluppo;

3. la mobilitazione di risorse ulteriori per l'ambiente globale, in particolare dal settore privato - che svolge un ruolo cruciale per il trasferimento delle tecnologie più innovative ed efficaci per uno sviluppo ambientalmente sano e sostenibile. Per questo la GEF dovrà cercare le modalità più opportune di collaborazione con il settore privato;

4. il sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dalla GEF, indispensabile non solo per misurare progressi e risultati dell'attività svolta, ma anche per migliorarne la qualità e l'efficacia, grazie alle lezioni ricavate dai successi e dagli errori del passato. Bisognerà perciò rafforzare le capacità del Segretariato GEF in questo settore, ed accelerare lo sviluppo di indicatori che consentano di valutare l'impatto strategico delle attività finanziate dalla GEF, oltre che i risultati dal punto di vista operativo, finanziario e istituzionale e l'efficienza in termini di costi dei singoli progetti;

5. il ruolo delle agenzie implementatrici, che devono dar prova di maggior efficienza e capacità di risposta, di diversificazione dei progetti e degli approcci. Andranno maggiormente coinvolte le altre banche multilaterali di sviluppo, altre agenzie dell'ONU, agenzie di aiuto bilaterale, organizzazioni non governative, imprese private e istituzioni accademiche, puntando a sfruttare i vantaggi comparati di ciascuna per una efficace ed efficiente esecuzione dei progetti GEF;

6. il principio del finanziamento dei «costi incrementali», riaffermato come basilare per la GEF. Riconoscendo le difficoltà incontrate nell'applicarlo ai casi concreti, sarà necessario sviluppare criteri e linee guida operative.

L'attività della GEF nel 1998

4. Organo di governo della GEF è il Consiglio. Composto da 32 membri che rappresentano altrettanti paesi o gruppi di paesi (gli aderenti alla GEF sono più di 160), sviluppa, adotta e valuta le politiche operative e i programmi di lavoro della GEF. Nel corso del 1998 il Consiglio si è riunito due volte, a marzo e ad ottobre, e ha svolto inoltre una intensa attività intersessionale.

Le decisioni più significative:

– *Operazioni* - Due gruppi di progetti sono stati esaminati nel corso delle riunioni del Consiglio, e altri due nei periodi intersessionali, secondo la procedura semplificata prevista. In totale, il Consiglio ha autorizzato il finanziamento di 54 progetti, per un ammontare pari a circa 382 milioni di dollari, cui aggiungere circa 55 milioni di dollari per le *Enabling Activities* (le attività c.d. «abilitanti» richieste dalle convenzioni per cui la GEF funziona da meccanismo finanziario) e per progetti di medie dimensioni (di ammontare non superiore a un milione di dollari), che vengono approvati seguendo una procedura semplificata, nonché per le attività di sviluppo e preparazione dei progetti (per le quali è stato istituito un fondo ad hoc, il PDF). Nel corso del 1998 sono stati quindi complessivamente autorizzati impegni per circa 437 milioni di dollari, comprendenti anche una allocazione di 31,6 milioni di dollari per la seconda fase del programma di piccoli doni (*Small Grants Program*) gestito dall'UNDP, che finanzia progetti di piccole dimensioni eseguiti da Organizzazioni non Governative e comunità locali. Gli impegni complessivamente autorizzati al 31 dicembre 1998, da quando la GEF è stata ristrutturata e rifinanziata, ammontano a 1,52 miliardi di dollari. Il totale comprendente la fase pilota è 2,25 miliardi di dollari circa.

– *Piano di lavoro per gli anni fiscali 2000-2002* - Presentato annualmente, il piano concerne l'attività prospettata per i tre anni successivi dalle sei unità organizzative che compongono la GEF: le agenzie responsabili dei progetti (Banca Mondiale, UNDP e UNEP), il comitato di consulenza tecnico-scientifica (STAP), il Segretariato, l'amministratore del Fondo (compito affidato alla Banca Mondiale). Il piano di lavoro costituisce la base su cui viene poi redatto e proposto al Consiglio il bilancio amministrativo annuale.

Per quel che concerne le operazioni, per il triennio 1° luglio 1999 - 30 giugno 2003 è stato prospettato un fabbisogno di 1,7 miliardi di dollari circa, calcolato sulla base delle necessità individuate per la realizzazione dei programmi in cui si articola la strategia operativa della Banca.

Molti membri del Consiglio hanno messo in dubbio la fattibilità di una crescita così sostenuta dell'attività operativa, che si giustifica d'altro canto considerando il progressivo aumento della capacità di assorbimento dei paesi beneficiari dei finanziamenti e la crescente domanda di risorse, attribuibili a:

– l'aumento del numero di paesi aventi diritto a ricevere i finanziamenti GEF, avendo ratificato le convenzioni per cui la GEF funziona da meccanismo finanziario

– il completamento dei Rapporti Nazionali preparati dai PVS per ottemperare agli obblighi posti dalle convenzioni sulla biodiversità e sul cambiamento climatico, che individuano le attività e gli investimenti necessari in queste aree

– l'identificazione più chiara delle priorità operative, resa possibile dal finanziamento con i fondi GEF delle c.d. «attività abilitanti» (*enabling activities*)

– lo svolgimento di seminari per espandere le conoscenze dei paesi beneficiari sui meccanismi di funzionamento della GEF, che hanno migliorato le capacità di proporre e sviluppare progetti

– la rapida crescita del numero di proposte di finanziamento valide e ben articolate, grazie all'impiego delle risorse rese disponibili dal fondo per la preparazione dei progetti (PDF).

I programmi operativi

Area	Tipo di attività	Sigla	
Biodiversità	Programmi operativi	OP#1	Ecosistemi aridi e semiaridi
		OP# 2	Ecosistemi costieri, marini e d'acqua dolce
		OP# 3	Ecosistemi forestali
		OP# 4	Ecosistemi montani
Cambiamento climatico	Attività abilitanti	EA-B	Attività abilitanti per la biodiversità
	Misure urgenti	STRM-B	Misure urgenti per la biodiversità
	Programmi operativi	OP#5	Rimozione delle barriere alla conservazione e all'efficienza energetica
		OP#6	Promozione dell'adozione di energie rinnovabili tramite la rimozione delle barriere e la riduzione dei costi di realizzazione
		OP#7	Riduzione dei costi a lungo termine delle tecnologie energetiche per la bassa emissione di gas-serra
		OP# 11	Energia per il settore dei trasporti (in corso di elaborazione)
	OP# 12	Sequestro del carbonio (in corso di elaborazione)	
	Attività abilitanti	EA-CC	Attività abilitanti per il cambiamento climatico
	Misure urgenti	STRM-CC	Misure urgenti per il cambiamento climatico
	Acque internazionali	Programmi operativi	OP# 8
OP#9			Programmi integrati suolo-acqua
OP#10			Sostanze contaminanti
Buco dell'ozono	Misure urgenti	ST-03	Identificazione e preparazione di progetti

– *Bilancio amministrativo* - Il bilancio di previsione sottoposto al Consiglio nel marzo 1998, relativo all'anno fiscale 1999 (luglio 1998-giugno 1999), indica un fabbisogno di 39,25 milioni di dollari per la copertura delle spese di amministrazione ed esecuzione dei progetti, a fronte di un programma di lavoro stimato di circa 600 milioni di dollari. Nonostante gli sforzi di contenimento operati dal Segretariato in relazione alle richieste delle agenzie responsabili per i progetti, si tratta di un aumento del 6,1 per cento rispetto all'anno precedente.

Spese amministrative*(milioni di dollari)*

	FY95	FY96	FY97	FY98	FY99
UNDP	5,33	5,58	6,29	6,61	7,25
UNEP	1,53	1,28	2,01	2,10	2,37
B. M.	13,62	14,65	17,56	19,22	20,07
Sub Tot.	20,48	21,51	25,85	27,93	29,69
STAP(1)	0,88	0,78	1,08	1,16	1,19
Trustee (2)	0,73	0,70	0,83	0,84	0,86
Segretar.	4,31	5,46	6,09	6,05	6,29
M&E (3)	0,00	0,00	0,72	0,91	1,20
TOTALE ...	26,40	28,44	34,57	36,89	39,25

(1) Comitato di Consulenza Tecnico-Scientifica

(2) Amministratore del Fondo (compito svolto dalla Banca Mondiale)

(3) Unità di controllo e valutazione

Il Consiglio ha manifestato preoccupazione per l'insostenibile crescita da un esercizio all'altro delle spese amministrative, in particolare dei costi legati alla realizzazione dei progetti. Nell'autorizzare l'ammontare proposto nel bilancio di previsione, a condizione che ad esso corrisponda poi effettivamente il livello indicato di attività operativa, il Consiglio ha chiesto al Segretariato di elaborare proposte per la stabilizzazione nel tempo delle spese amministrative e per l'introduzione di un sistema di copertura dei costi legati alla realizzazione dei progetti tramite la corresponsione di commissioni fisse, che dovrebbe consentire una gestione più efficiente e trasparente delle risorse di bilancio.

La prima Assemblea della GEF

5. L'Assemblea è l'organo di governo in cui sono rappresentati, individualmente, i 164 paesi membri della GEF — che nel Consiglio si trovano raggruppati in 32 seggi. Si riunisce ogni tre anni per esaminare le politiche e le operazioni della *Facility*, e formulare gli indirizzi generali. La prima Assemblea della GEF si è svolta a Nuova Delhi dal 1 al 3 aprile 1998.

Il consenso emerso dalle posizioni, spesso divergenti, espresse dai rappresentanti dei vari governi viene riassunto in modo equilibrato nel comunicato finale dell'Assemblea, dove si indicano gli orientamenti generali prioritari per la GEF, che dovrà:

- essere uno strumento sempre all'avanguardia, e fungere da catalizzatore per altre istituzioni;
- legare le operazioni alle priorità dei paesi beneficiari, e coinvolgere le popolazioni locali;
- assicurare che i benefici globali delle attività finanziate continuino anche oltre il completamento dei progetti finanziati;
- semplificare e abbreviare il ciclo del progetto;
- chiarire meglio il concetto di «costi incrementali», e applicarlo pragmaticamente;
- rafforzare le attività di monitoraggio e valutazione ex-post, divulgarne i risultati, stimolare il trasferimento nei PVS di tecnologie amiche dell'ambiente;
- promuovere la piena integrazione dell'ambiente globale nell'attività ordinaria delle agenzie responsabili della realizzazione dei progetti GEF (Banca Mondiale, UNDP e UNEP);
- rafforzare le relazioni con la comunità scientifica internazionale;
- promuovere un miglior coordinamento e cofinanziamenti con altre fonti, e ampliare lo spettro delle istituzioni coinvolte;
- mobilitare risorse addizionali, in particolare dal settore privato.

L'Italia, nel suo intervento all'Assemblea, ha particolarmente insistito sull'importanza dei concetti di «costi incrementali» e «benefici globali», che giustificano l'esistenza stessa della GEF — e che i PVS sono invece riluttanti ad accogliere per le ovvie restrizioni che pongono ai finanziamenti. Ha inoltre sottolineato la necessità di un uso più efficiente delle risorse, con contenimento dei costi amministrativi. Altri punti evidenziati nell'intervento italiano riguardano il ruolo potenziale delle banche regionali di sviluppo; l'importanza di coinvolgere il settore privato — attraverso cui passa lo sviluppo ed il trasferimento delle tecnologie; la necessità di espandere le operazioni nell'area del degrado del suolo (desertificazione e deforestazione).

L'Assemblea ha preso nota del rifinanziamento appena concluso del fondo GEF, amministrato dalla Banca Mondiale.

Nel corso dell'Assemblea è stata infine presentata ufficialmente la composizione del comitato di consulenza tecnico-scientifica (STAP), appena rinnovato. Il comitato, formato da 11 membri e da un Presidente, è incaricato di fornire una consulenza di tipo «strategico»,

per meglio comprendere i problemi riguardanti l'ambiente globale e i modi migliori per affrontarli, ed effettua un'attività di revisione e analisi selettiva di alcuni progetti. Da segnalare la nomina a membro dello STAP della Prof.ssa Paola Rossi Pisa, Ordinario di Ecologia presso il dipartimento di agronomia dell'Università di Bologna, esperta nel campo del degrado del suolo.

L'Italia e la GEF

6. Fin dal principio, l'Italia è stata tra i paesi che hanno dato maggiore sostegno alla GEF, a testimonianza dell'impegno assunto in ambito internazionale per la salvaguardia dell'ambiente e a favore di uno sviluppo sostenibile. È parsa infatti condivisibile la filosofia di fondo su cui nel 1991 la *Facility* è stata concepita: far finanziare alla comunità internazionale i «costi incrementali» dei progetti nei paesi in via di sviluppo che abbiano impatto positivo sull'ambiente globale.

Alla generosità dei contributi finanziari forniti dall'Italia alla GEF come paese donatore, non ha per molti anni corrisposto un adeguato ritorno in termini di partecipazione delle nostre imprese e dei nostri esperti alla realizzazione dei progetti. La situazione si è rovesciata nel 1998, quando l'Italia è balzata al primo posto tra i paesi membri della GEF per valore di contratti aggiudicati: 83,55 milioni di dollari, o il 21,25 per cento del totale generale di 397 milioni spesi per forniture di beni e servizi necessari alla realizzazione dei progetti GEF. I contratti sono stati ottenuti da imprese italiane in massima parte per progetti della Banca Mondiale: l'Italia si è aggiudicata addirittura oltre il 25 per cento del *procurement* — al marzo 1999 —, soprattutto grazie alla partecipazione di un'impresa italiana alla realizzazione di un importante impianto di geotermia nelle Filippine. Gli altri quindici contratti riguardano in prevalenza progetti realizzati nell'area geografica del Mediterraneo e dei Balcani. Si tratta soprattutto di forniture di beni: solo tre contratti riguardano infatti servizi di consulenza. Benché di importo decisamente più basso rispetto al citato progetto nelle Filippine, i contratti più piccoli nel loro insieme mantengono l'Italia tra i primi sette paesi nella graduatoria del *procurement* Banca Mondiale.

Assai meno positivi i risultati ottenuti dalle imprese italiane sui progetti GEF eseguiti da UNDP — dove l'Italia scivola al 15° posto della graduatoria con 1,17 per cento del totale (al 31 dicembre 1998). La quota scende ulteriormente per l'UNEP, con 0,22 per cento (al 31 dicembre 1997).

Per ciò che riguarda il personale del Segretariato GEF, un solo italiano era presente nel periodo considerato — assunto con contratto a tempo determinato per dirigere il settore delle acque internazionali.

Percentuali di partecipazione dei paesi G7 al *procurement* GEF

	PER CENTO UNDP	PER CENTO UNEP	PER CENTO B. M.	PER CENTO TOTGEF
USA	29,16	3,15	17,08	19,01
Giappone	2,38	0,80	1,04	7,90
Germania	1,43	0,00	1,63	1,57
Francia	5,36	0,00	5,66	5,54
R. Unito	20,83	2,67	16,68	7,90
ITALIA	1,17	0,22	25,97	21,25
Canada	3,22	0,44	1,57	1,84

Programma di lavoro cumulativo per area tematica
(milioni di dollari)

AREA	Fase Pilota	Feb-Mag 1995	Ott 1995-Apr 1996	Ott 1996	Mar/Mag/Lug/Nov/Dic 1997	Marzo 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998	Dicembre 1998	SUBTOT. (esci. fase pilota)	TOTALE (inclusa fase pilota)
Biodiversità	331,81	69,07	22,12	37,68	229,47	31,83	4,73	70,61(4)	23,93(4)	489,44	821,25
Clima	258,82	31,20	182,03	42,10	145,17	70,14	19,59	17,96	1,50	509,69	768,51
Acque intern.	117,96		37,70	8,68	42,10	27,45	35,09	24,57	6,01	181,60	299,56
Ozono	4,20	37,20	48,61	23,00	6,12	6,87		3,32		125,12	129,32
Intersezionali	19,90		59,56	30,50	0,00	3,21		35,13		128,40	148,30
TOTALE PROGETTI ...	732,69	137,47	350,02	141,96	422,86	139,50	59,41	151,59	31,44	1.434,25	2.166,94
EAs(1)			6,13	24,48	2,48	4,57	1,74	2,91	42,31	42,31	15,12
MSP(2)							6,04	4,12(5)	4,96	15,12	2,89
PDF A(3)								2,50(6)	0,39	2,89	25,42
PDF B(3)								22,28(7)	3,14	25,42	85,74
SUB TOTALE				6,13	24,48	2,48	10,61	30,64	11,40	85,74	2.252,68
TOTALE ...	732,69	137,47	350,02	148,09	45,79	141,98	70,02	182,23	42,84	1.103,86	2.252,68

(1) Enabling Activities : approvate con procedura semplificata

(2) Medium-Sized Projects: progetti di importo non superiore a 1 milione di dollari, approvati con procedura semplificata

(3) Project Development Facility: fondo per lo sviluppo e la preparazione di progetti. Eroga risorse in tre fasi - blocchi A, B e C - che coincidono con altrettanti stadi nell'evoluzione dei progetti (vedi relazione al Parlamento per l'anno 1995)

LE NUOVE STRATEGIE DELL'BANCA MONDIALE PER L'AMBIENTE E PER IL SETTORE ENERGETICO

*Il punto di riferimento per l'integrazione dell'ambiente e dello sviluppo economico nelle attività della Banca Mondiale negli ultimi anni è stato il «World Development Report» del 1992 su sviluppo e ambiente, che si è tradotto in una strategia «di fatto» sotto forma di politiche sulle salvaguardie ambientali, linee guida, strategie ambientali regionali e specifiche strategie ambientali nel settore rurale, dello sviluppo urbano e del settore energetico. **Nonostante questa impostazione abbia sicuramente prodotto risultati positivi, almeno rispetto al passato, la sua efficacia è stata complessivamente limitata, e ha prodotto anche errori.** Non ha consentito alla Banca di assistere con sistematicità ed efficacia i paesi in via di sviluppo al fine di rendere il loro sviluppo economico effettivamente sostenibile dal punto di vista ambientale, consentendo loro di risolvere in maniera strutturale i problemi associati ai conflitti esistenti tra crescita e protezione ambientale.*

In generale, il gruppo Banca Mondiale (come del resto anche altre istituzioni per lo sviluppo e istituzioni finanziarie) non è riuscito finora ad integrare veramente le componenti ambientali nelle CAS e nel policy lending, a spostare l'accento delle valutazioni di impatto ambientale dal singolo progetto a una visione di tipo settoriale o regionale, ad assicurare che i progetti raggiungessero effettivamente nel corso dell'implementazione gli obiettivi ambientali indicati sulla carta. Bisogna poi considerare la necessità di affrontare nuove sfide, poste dai problemi ambientali emergenti, e di approfondire la comprensione del concetto di efficacia sullo sviluppo al di là delle politiche economiche e degli interventi: il buon governo, l'inclusione sociale, un settore privato responsabile, e la realizzazione di un coordinamento strategico degli aiuti sono tanto importanti per uno sviluppo sostenibile quanto le politiche economiche. Tendenze mondiali quali il ruolo crescente del settore privato, la globalizzazione dei mercati e la liberalizzazione dei commerci, il decentramento dei processi decisionali, la rapida urbanizzazione, la crescita demografica, il ruolo emergente della società civile - sono tutti fattori che pongono sfide ulteriori ma offrono anche nuove opportunità per la gestione ambientale.

Il dilemma centrale rimane quello di conciliare le esigenze pressanti a breve termine con i gravi rischi di lungo periodo posti dal continuo degrado dell'ambiente e delle risorse naturali. Questa è la sfida che i PVS devono affrontare, ed è anche una sfida per la Banca, che deve superare l'ottica di focus a breve sulle operazioni, e l'approccio del «minor danno». Ma andare oltre anche il concetto del «win-win», cioè degli interventi benefici tanto per l'economia quanto per l'ambiente, per riconoscere e affrontare i difficili «trade-offs» — le contrapposizioni — tra sviluppo e ambiente.

*Allo scopo di fornire una migliore risposta a queste istanze, **la Banca si è impegnata a preparare una strategia ambientale complessiva del Gruppo Banca Mondiale che sarà sottoposta all'attenzione del CdA presumibilmente nella seconda metà del 1999.** Tale strategia intende fornire un quadro di riferimento che consenta alla Banca di passare ad un approccio di sviluppo sostenibile di lungo periodo partendo da principi generali: 1) concentrare le risorse in aree altamente prioritarie che presentino effettive possibilità per la Banca di sortire un impatto efficace; 2) riconoscere più esplicitamente i legami esistenti tra povertà e ambiente; 3) valutare in modo trasparente il comportamento ambientale della Banca attraverso il monitoraggio di indicatori di breve e di medio periodo, a loro volta collegati con obiettivi di lungo periodo; 4) stabilire partenariati di lungo periodo con i paesi beneficiari dei finanziamenti e con gli altri attori dei processi di sviluppo, nel quadro del Comprehensive Development Framework.*

La nuova strategia ambientale della Banca dovrà indicare modalità per la fissazione delle aree prioritarie per le tematiche ambientali nelle quali individuare il coinvolgimento dei suoi strumenti operativi, rafforzare l'approccio inter-settoriale, integrare le problematiche dell'ambiente nelle strategie macro-economiche e collegare le preoccupazioni e le soluzioni locali a quelle di natura globale.

LABANCA E L'AMBIENTE GLOBALE

Una riflessione particolare merita il tema dell'ambiente globale, su cui la Banca sta lavorando tra l'altro in risposta alle pressioni dei paesi donatori della GEF — tra cui l'Italia — per quello che viene chiamato «mainstreaming». Ovvero per integrare pienamente gli obiettivi legati alla protezione dell'ambiente globale nelle varie aree di intervento del gruppo Banca Mondiale. Altrimenti un piccolo fondo come la GEF — piccolo rispetto ai problemi del cambiamento climatico, della perdita di biodiversità, del buco dell'ozono, dell'inquinamento nelle acque internazionali — non potrebbe avere un impatto significativo.

La Banca sta sviluppando una serie di misure volte ad assicurare coerenza e completezza tra i progetti che intraprende come agenzia implementatrice della GEF e le operazioni finanziate invece con prestiti IBRD o crediti IDA, o attraverso l'IFC per il settore privato.

Una delle misure più importanti riguarda il processo di

*– **Integrazione dell'ambiente nelle CAS.** La Banca sta sviluppando un approccio e un quadro di riferimento analitico per trattare nelle strategie di assistenza per paese le questioni ambientali, sia locali che globali. Del resto l'importanza di questo lavoro è stata sottolineata dai paesi donatori — tra cui l'Italia — nel corso dell'ultimo negoziato per il rifinanziamento dell'IDA.*

Un'attenzione particolare la Banca sta rivolgendo al

*– settore del **cambiamento climatico**, coerentemente con le disposizioni della convenzione quadro, attraverso sostegno alla creazione di capacità nei PVS e investimenti, e cercando risorse aggiuntive al fine di assicurare che lo sviluppo economico nazionale e la qualità dell'ambiente non vengano compromessi. Oltre al suo ruolo nella GEF, la Banca Mondiale sta lavorando su una serie di importanti iniziative, tra cui, in primo luogo:*

- a) lo sviluppo di una **strategia ambientale per il settore energetico**, e*
- b) un **partenariato con la GEF per le energie rinnovabili**.*

«FUEL FOR THOUGHT»

*Il gruppo Banca Mondiale ha studiato lungamente **la relazione tra energia ed ambiente**. In seguito al lavoro di analisi e riflessione su questo tema, la direzione della Banca ha presentato al CdA una **proposta di strategia ambientale per il settore energetico («Fuel for Thought»)**. La strategia si basa sull'esplicito riconoscimento degli stretti legami esistenti tra sviluppo economico e domanda di energia e dei legami tra questa e i danni all'equilibrio ambientale. Essa si pone quale obiettivo quello di catturare le cosiddette opportunità «win-win», **progetti efficienti che consentano di produrre benefici ambientali attraverso soluzioni economiche attraenti a costi addizionali nulli**. Queste opportunità comprendono, in sintesi, a) riforme e ristrutturazioni del settore energetico; b) miglioramenti nell'efficienza dell'utilizzo delle risorse energetiche sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta; c) spostamento verso fonti energetiche meno inquinanti. Per il perseguimento di questo obiettivo vengono indicate sei misure operative integralmente inserite nell'ambito delle strategie-paese della Banca (CAS): 1) la Banca intende, nell'ambito delle priorità fissate dalla CAS, trasferire il baricentro dei problemi di carattere ambientale a monte del ciclo di vita dei progetti al fine di indirizzare strategicamente il programma di prestiti verso progetti energetici ambientalmente corretti; 2) la Banca tenderà ad integrare sistematicamente «mainstream» le tecniche e le prassi ambientalmente corrette; 3) la Banca intende promuovere miglioramenti nella qualità dell'analisi dei problemi ambientali e di*

monitorare le proprie attività in questo campo; 4) la Banca si impegna a sostenere gli sforzi della comunità internazionale per allontanare la minaccia rappresentata dai cambiamenti climatici; 5) la Banca tenderà a sviluppare nuove forme di cooperazione con partner pubblici e privati per promuovere investimenti in progetti di energia rinnovabile; 6) la Banca si impegna a migliorare la propria specializzazione nei settori delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e nell'ambito delle riforme del settore energetico.

Il documento ha avuto una lunga gestazione — la Banca ha cominciato a lavorarci nel 1996 — a testimonianza dell'importanza e complessità di una questione che riceve grande attenzione dall'opinione pubblica in tutto il mondo. La bozza della strategia è stata fatta ampiamente circolare all'interno e all'esterno della Banca nelle fasi successive della sua elaborazione, e resa oggetto di un esteso processo di consultazione — anche virtuale, con l'apertura di una pagina interattiva di discussione sulla rete telematica — con organizzazioni non governative, rappresentanti del settore privato, agenzie di donatori, enti a vario titolo detentori di interessi relativamente ai temi ambiente ed energia.

Nel luglio 1999 il Consiglio di Amministrazione della Banca ha infine approvato la nuova strategia ambientale per il settore energetico.

Va detto che, pur essendo stato apprezzato nel suo complesso, su molti punti il documento ha lasciato insoddisfatti molti paesi — Italia inclusa. Le principali riserve espresse dal CdA hanno riguardato l'assenza nel documento di obiettivi quantificati e verificabili nel tempo, in particolare per quel che riguarda l'impegno nel settore delle energie rinnovabili. Alcuni Direttori si sono mostrati perplessi sull'impostazione della sequenza dei processi di regolamentazione del settore energetico, che non possono prescindere da una preliminare verifica della capacità dei paesi clienti di giudicare i conflitti di interessi dei diversi sentieri di sviluppo energetico e di adottare normative che incorporino gli obiettivi ambientali e sociali. Non è inoltre stata accolta la proposta avanzata da più parti di creare nella Banca una «Unità per l'Efficienza Energetica» come è stato fatto alla BERS. Diversi paesi in via di sviluppo hanno criticato l'impostazione del documento, sbilanciata a sfavore dei paesi meno avanzati nello sviluppo economico — sui quali si rischia di imporre eccessive condizionalità—, mentre la Banca non fornisce risposte adeguate sulle distorsioni energetiche strutturali dei paesi più sviluppati — quali sussidi eccessivi per singole risorse energetiche e sovrattassazione. È stato ricordato come siano i paesi industrializzati ad assumere una posizione preponderante nell'uso di energia e quindi nel contribuire allo stock di emissioni di gas-serra: il documento non mette adeguatamente in risalto le loro responsabilità.

È stato peraltro favorevolmente accolto l'impegno della Banca ad elevare al rango di Politiche Operative (Operational Policies) le attuali Buone Pratiche (Good Practices) in materia di ambiente, in modo tale da rafforzare la credibilità dei propri impegni istituzionali, ed è stato mostrato interesse verso la proposta di introdurre un nuovo strumento operativo, le «Energy-Environment Reviews», finalizzate ad aiutare i governi clienti a fissare priorità strategiche eco-compatibili e a valutare gli impatti ambientali delle politiche energetiche concordate con la Banca. Più in generale, è stato apprezzato l'approccio che porta a trasferire le problematiche ambientali nelle prime fasi dei processi decisionali, ad incorporare le esternalità nella definizione dei progetti e delle decisioni di investimento.

Si è ritenuto quindi opportuno a questo punto, dopo due anni di revisioni, chiudere la fase di elaborazione delle proposte, per passare a quella della realizzazione della strategia. La direzione della Banca si è impegnata a tenere il CdA periodicamente aggiornato sugli sviluppi dell'iniziativa: verrà fatta una «full review» al termine di due anni e, come richiesto dall'Italia, anche una «interim review» al termine del primo anno. Il Consiglio di Amministrazione avrà un ruolo attivo nel monitoraggio dell'attuazione della strategia e nella revisione della policy.

V) IL GRUPPO DELLA BANCA INTERAMERICANA DI SVILUPPO

LA BANCA INTERAMERICANA DI SVILUPPO

Cenni storici e aspetti generali

1. Creata nel dicembre 1959 con il proposito di contribuire allo sviluppo economico e sociale dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi, la Banca Interamericana di Sviluppo (IDB), con sede a Washington, rappresenta la più grande e antica istituzione di sviluppo multilaterale a carattere regionale.

Al momento dell'entrata in vigore del Trattato Istitutivo (30 dicembre 1959), membri della Banca erano solo 19 paesi dell'America Latina e dei Caraibi, oltre agli Stati Uniti. Poco dopo, altri 8 paesi entrarono a far parte dell'accordo (incluso il Canada). Con la firma della «Dichiarazione di Madrid», nel 1974, venne formalizzata l'adesione di alcuni paesi industrializzati. Tra il 1976 ed il 1986 altri 17 paesi «non-regionali» (i paesi regionali sono quelli dell'America del Nord, dell'America centrale e dell'America del Sud) divennero membri della Banca. Il Belize, che ha firmato l'accordo solo nel 1992, è il membro regionale di più recente adesione. Nel 1993, a seguito dell'evolversi degli eventi nella regione balcanica, due nuovi Stati indipendenti, la Croazia e la Slovenia, sono entrati di diritto a far parte della Banca in luogo dell'ex Repubblica Federale di Jugoslavia. Restano sospesi i negoziati per definire la partecipazione della Bosnia-Erzegovina e della Federazione Jugoslava. Attualmente i Paesi membri della IDB sono 46 (28 paesi regionali — comprendenti Stati Uniti e Canada — e 18 paesi «non-regionali»).

2. Nei suoi 37 anni di attività la Banca Interamericana di Sviluppo è risultata essere un'importante istituzione catalizzatrice dei flussi di risorse verso la regione. I suoi compiti istituzionali sono la riduzione della povertà, lo sviluppo delle infrastrutture sociali, il sostegno allo sviluppo del settore privato, il finanziamento dell'assistenza tecnica per la preparazione e l'esecuzione dei progetti e dei programmi di sviluppo. Fino ad oggi la Banca ha finanziato progetti in vari settori (produttivo, sociale, ambientale, infrastrutturale ecc.), mobilitando finanziamenti per progetti dell'importo complessivo di 218 miliardi di dollari. La sua attività creditizia annua è cresciuta notevolmente, passando dai 294 milioni di dollari del 1961 a un livello medio di prestiti dell'ordine di 6-7 miliardi di dollari negli anni '90.

Fin dall'inizio della sua attività la IDB si è focalizzata su progetti nel settore sociale (sanità, istruzione ecc.), che ancora oggi rappresentano una consistente parte dei prestiti, e su progetti infrastrutturali. Negli ultimi anni la Banca è entrata in nuove aree di attività: ha iniziato a destinare una piccola percentuale delle sue risorse al finanziamento diretto al settore privato (senza garanzie governative) ed ha cominciato a sostenere programmi di modernizzazione dello Stato (riforme dell'amministrazione fiscale e della giustizia).

3. Le risorse finanziarie della Banca consistono in risorse del capitale ordinario — che comprendono il capitale sottoscritto, le riserve, i rimborsi, ecc. — ed in fondi in amministrazione, costituiti con i contributi di singoli stati membri.

La IDB riceve fondi, per le sue operazioni ordinarie, dai mercati di capitale di Europa, Giappone, Stati Uniti, America Latina e Caraibi. Il suo debito è classificato di categoria «AAA» dalle tre maggiori agenzie di «rating» degli Stati Uniti, e ad esso è accordata la medesima valutazione sugli altri principali mercati di capitale.

4. La Banca Interamericana di Sviluppo opera prevalentemente attraverso il Capitale Ordinario (OC) ed attraverso il Fondo per le Operazioni Speciali (FSO), sportello per il credito agevolato a favore dei paesi meno sviluppati.

Al 31 dicembre 1998 il capitale sottoscritto della Banca era di 94.219 milioni di dollari. Il capitale versato era di 4.171 milioni di dollari, pari a circa il 4,57 per cento di quello sottoscritto. Il capitale «*callable*» era quindi di 90.048 milioni di dollari.

Struttura ed organizzazione

5. Il Consiglio dei Governatori rappresenta il massimo organo decisionale dell'istituzione; ad esso spetta l'assunzione di tutte le decisioni più importanti, tra le quali l'approvazione annuale del bilancio e dei rendiconti finanziari della Banca. Si riunisce di regola una volta l'anno. Il Comitato del Consiglio dei Governatori rappresenta l'organo permanente del Consiglio dei Governatori; esso consta di 14 membri (un rappresentante per ogni «*constituency*») che siedono al tavolo, a rotazione.

Il Consiglio dei Direttori Esecutivi (o Consiglio di Amministrazione) consta anch'esso di 14 membri ed è l'organo responsabile delle operazioni della Banca: stabilisce le politiche operative che la Banca deve adottare per svolgere le sue operazioni; approva i prestiti e le proposte di cooperazione tecnica ad esso sottoposte dal Presidente della Banca; autorizza l'indebitamento della Banca sui mercati di capitale; approva il budget amministrativo della IDB; determina i gravami di prestito ed i tassi di interesse sui prestiti della Banca. I Direttori Esecutivi (uno per ogni «*constituency*») vengono eletti per un periodo di tre anni dal Consiglio dei Governatori della IDB. Ogni Direttore può nominare un «Sostituto» che ha pieni poteri d'agire in assenza del titolare.

6. Verso la fine del 1998 è stata decisa, nell'ambito dell'accordo raggiunto sulle risorse concessionali (vedi riquadro), la creazione di una nuova vice-presidenza non esecutiva, affiancandosi alla esistente vice-presidenza esecutiva (che ha visto nel 1998 il passaggio di consegne da Nancy Birdsall a Burke Dillon, entrambe statunitensi), da affidarsi a un cittadino brasiliano, con l'effetto di alterare il delicato equilibrio della rappresentanza al livello più alto del management in favore dei paesi prestatori più importanti.

La Banca possiede un ufficio locale in ogni paese prenditore. Questi sono responsabili della supervisione tecnica e degli aspetti operativi relativi all'esecuzione dei progetti, compresa l'emissione delle delibere di pagamento ed il controllo sull'intera procedura di aggiudicazione degli appalti («*procurement*»), attraverso la quale i paesi debitori acquistano i beni ed i servizi necessari alla realizzazione di programmi ed opere.

Un ufficio speciale in Europa, con sede a Parigi, ha il compito di rafforzare la cooperazione tra la Banca ed i paesi membri «non-regionali». Nel 1998, l'ufficio ha sponsorizzato diverse conferenze e incontri di donatori in Europa e ha partecipato all'organizzazione dell'incontro annuale della Banca di Parigi del marzo 1999.

Inoltre, dal 1996 è operante l'ufficio di Tokyo, che dal 30 giugno al 1 luglio del 1998 ha organizzato un importante simposio per rafforzare la cooperazione tra l'America Latina e il Giappone (la principale fonte bilaterale di cofinanziamento dei progetti della Banca).

Ogni anno, tradizionalmente nel mese di gennaio, si svolge un incontro informale tra il Presidente e lo staff dell'IDB e i rappresentanti dei paesi «non-regionali». Nel 1998 tale incontro si è tenuto a Roma.

7. Alla fine del 1998, lo staff della Banca (con l'esclusione del Consiglio dei Direttori Esecutivi e dell'«Ufficio di Valutazione») comprendeva 1.686 persone (20 in meno rispetto al 1997), di cui 1.164 «professionals» (1.149 nel 1997) e 522 «amministrativi» (557 nel 1997).

L'economia latino-americana e caraibica nel 1998

8. Il difficile panorama internazionale ha messo sotto pressione la struttura economica e influenzato negativamente lo sviluppo dell'America Latina e dei Caraibi nel 1998. Le crisi finanziarie di alcune economie emergenti, il crollo degli afflussi di capitale, combinati con altri fattori e con il generale rallentamento economico mondiale sono stati tra le principali cause della caduta del tasso di crescita del continente, dimezzato rispetto al 1997. Di conseguenza è stata erosa la fiducia degli investitori internazionali, già concentrati in un ristretto numero di paesi. L'afflusso record di capitali registrato nel 1997, di cui era già stata segnalata la volatilità, ha subito una cospicua inversione di tendenza, anche se con intensità diverse rispetto ai paesi e ai trimestri considerati.

Affetti dal contagio, di fronte alle turbolenze che si sono prodotte nei mercati mondiali di capitale, i paesi della regione non hanno ceduto a tentazioni inflazionistiche o protezioniste, ed hanno continuato ad approfondire il processo di riforma a livello strutturale e istituzionale delle loro economie, rafforzando il loro impegno per la riduzione della povertà e per l'integrazione economica regionale.

Naturalmente se si osserva la performance dei singoli paesi la situazione appare differenziata. In Brasile, ad esempio, a differenza di diversi paesi asiatici colpiti dalle crisi finanziarie, gli squilibri macroeconomici hanno la loro origine nel settore pubblico. Fin dal 1994 il Brasile si era impegnato in un ambizioso piano di riforma («*Real Plan*») che includeva politiche di stabilizzazione e riforme strutturali. Buoni i progressi fatti registrare sul fronte della stabilizzazione (il tasso di inflazione è sceso dal 2700 per cento al 3 per cento in quattro anni) e della crescita economica fino a metà del 1997, con un tasso medio di crescita annuo del 4 per cento. Ineguali i risultati sul fronte delle riforme strutturali: buoni i progressi sul fronte delle privatizzazioni, deregolamentazione e ristrutturazione del sistema bancario, mentre sono notevolmente peggiorati i saldi di bilancio pubblico anche e soprattutto a seguito dell'acuto rialzo dei tassi di interesse reale e dell'aumento in termini reali del monte salari del settore pubblico.

Sul versante dei problemi strutturali della regione, va segnalato il grave problema delle disuguaglianze di reddito (che la Banca Interamericana ha affrontato con un importante rapporto intitolato «*Facing up to inequality in Latin America*», edito quest'anno), tra le più ampie del mondo. Non si notano, a breve termine, progressi significativi, ma almeno non vi è un marcato peggioramento (come è stato il caso degli anni ottanta). La disuguaglianza, contribuendo a mantenere alti i tassi di povertà e rappresentando un notevole potenziale di instabilità sociale, è uno dei punti principali dell'agenda della Banca. Nei periodi di crisi finanziaria, mentre l'attenzione mondiale si incentra soprattutto sui tassi di cambio e sugli indici di borsa, appare necessario un sovrappiù di volontà pubblica per affrontare tali problemi di natura economica, politica e sociale. Anche gli effetti transitori delle crisi possono avere effetti duraturi sul capitale umano e dunque sulla performance economica futura.

In alcuni paesi i disastri naturali, con il loro tragico impatto, hanno spesso aggravato i problemi esistenti, peggiorando la situazione complessiva. Gli effetti deleteri di «El Niño» in alcuni paesi, i terremoti in Colombia, i danni causati dall'uragano Georges e, soprattutto, gli effetti disastrosi dell'uragano Mitch, segni di un forte stress ambientale, hanno rappresentato *shocks* esogeni di notevole portata.

Attività dell'anno

9. Il 1998 è stato un anno importante per la Banca, anche per le rilevanti decisioni prese su questioni delicate e nuove (come ad esempio i prestiti di emergenza). Durante tutto l'anno si è sviluppato il dialogo al suo interno sul ruolo e sul futuro della Banca di fronte ai mutamenti di fine secolo. In particolare ci si è soffermati nella ricerca dell'equilibrio migliore tra la necessità di mantenere le proprie caratteristiche «tradizionali» di banca di sviluppo e quella di contribuire a sopperire alle gravi esigenze originate dalla crisi finanziaria mondiale, al fine di evitare fenomeni di contagio e conseguentemente la perdita di posizioni raggiunte precedentemente. Nell'ambito di tale dialogo sulla natura istituzionale della Banca, incentratosi su un documento denominato informalmente «*Vision Paper*», sono stati creati cinque gruppi di lavoro con esponenti sia del Management che del Board sulle seguenti questioni: procedure di formazione del bilancio, valutazione, procedimenti amministrativi, risorse umane e «*corporate strategy*».

Nel 1998 sono stati approvati prestiti finalizzati a programmi e progetti per lo sviluppo economico e sociale per 10,1 miliardi di dollari, la cui distribuzione settoriale è illustrata dalla seguente tabella:

Distribuzione settoriale dei prestiti*(in milioni di dollari)*

SETTORI	1998	%	1961- 98	%
<i>Produttivo</i>				
Agric. e Pesca	122	1,2	12.580	13,2
Indu. Min. Tur.	1.108	11,0	7.907	8,3
Sc. e Tecnol.	14	0,1	1.339	1,4
<i>Infrastrutt.</i>				
Energia	832	8,2	16.443	17,2
Tras. e Comun.	793	7,8	12.198	12,7
<i>Sociale</i>				
Igiene	820	8,1	8.454	8,8
Svil. Urbano	672	6,6	5.758	6,0
Istruzione	294	2,9	3.855	4,0
Inv. Sociali	1.093	10,8	4.457	4,7
Sanità	129	1,3	1.728	1,8
Ambiente	108	1,1	1.530	1,6
Micro-impr.	215	2,2	496	0,5
<i>Altro</i>				
Rif. Sett. Pub.	3.841	38,5	13.934	14,6
Finanz. exp.	22	0,2	1.518	1,6
Altri	0	0,0	3.552	3,7
TOTALE ...	10.063		95.750	

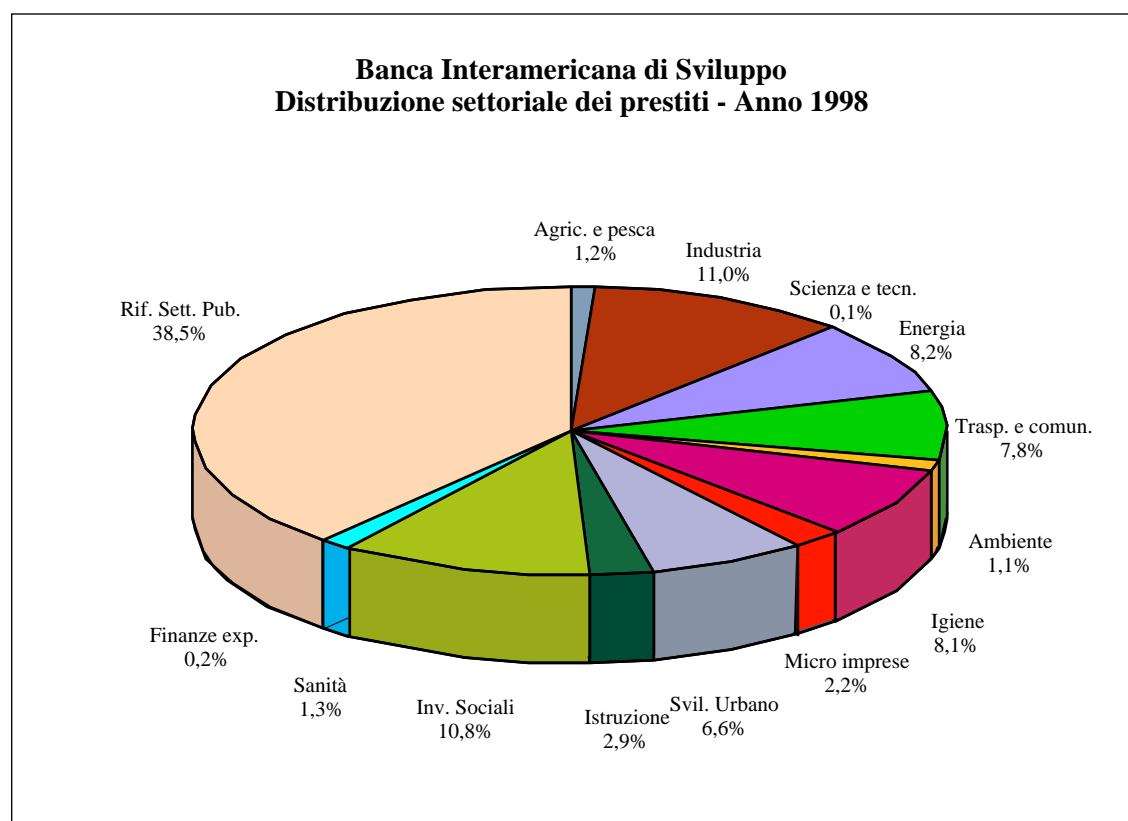
Facendo riferimento alla loro provenienza, i prestiti approvati dalla Banca possono essere classificati secondo la seguente tabella:

Prestiti approvati dalla Banca Interamericana di Sviluppo nel 1998

(milioni di dollari)

Provenienza dei Prestiti	1998	1961- 98
Capitale Ordinario	9.364	79.742
Fondo Oper. Speciali	686	14.273
Altri Fondi	13	1.735
TOTALE ...	10.063	95.750

L'aumento eccezionale che ha permesso al volume totale dei prestiti di passare da 6 miliardi di dollari del 1997 ai 10 miliardi di dollari nel 1998 è spiegato dagli interventi eccezionali di emergenza e di salvataggio dei paesi colpiti dalla crisi finanziaria mondiale e dagli effetti del «contagio» (vedi riquadro su «*emergency lending*»).



EMERGENCY LENDING

A seguito di un dibattito durato alcuni mesi è stato approvato verso la fine del 1998 un pacchetto di interventi per mitigare l'impatto delle crisi finanziarie sui paesi della regione, che prevede, tra l'altro:

– l'adozione di prestiti fast-disbursing in deroga ai limiti stabiliti nell'ultima ricostituzione della Banca (IDB-8) secondo i quali il Policy Based Lending (PBL) non doveva superare un certo «tetto» (il 15 per cento del totale dei prestiti).

– l'autorizzazione di una deroga all'attuale limite stabilito per i prestiti ai paesi «A» e «B» (i prestiti a questi paesi, secondo quanto accordato nell'IDB-8, non dovrebbero superare il 65 per cento del totale).

L'approvazione di tale meccanismo — reso possibile dall'esistenza di una headroom di 9 miliardi di dollari e di un rapporto tra riserve e prestiti del 25 per cento — ha permesso l'erogazione di grossi prestiti all'Argentina e alla Colombia per un totale di 2,9 miliardi di dollari (più di un quarto di tutti i prestiti approvati nell'anno).

Il dibattito sull'opportunità di introdurre tali strumenti ha caratterizzato il secondo semestre del 1998. Pur con fisionomia e mandato propri di una banca multilaterale di sviluppo, ai quali restare fedele (promozione dello sviluppo a medio-lungo termine attraverso interventi strutturali e diretti), la Banca non ha potuto esimersi dal considerare la possibilità di approntare misure speciali per mitigare l'impatto negativo delle crisi finanziarie sullo stesso sviluppo. È apparso inevitabile che l'IDB sostenesse per lo meno alcuni paesi con prestiti fast-disbursing nel quadro di uno sforzo internazionale teso ad evitare il collasso di intere economie (due importanti prestiti al Brasile sono stati approvati nel marzo 1999, per un valore totale di 3,4 miliardi di dollari).

In sede negoziale, l'Italia ha manifestato preoccupazione per i rischi di allontanamento dal mandato originario della Banca (finanziamento di progetti tesi a favorire lo sviluppo e ridurre la povertà). Sostenendo la straordinarietà che deve caratterizzare operazioni di salvataggio finanziario, il nostro paese si è opposto alla creazione di uno strumento permanente di emergency lending. Ha inoltre richiamato l'attenzione sul problema dell'impatto di tali operazioni sul costo dei fondi presi a prestito e sulla posizione finanziaria della Banca in generale, visti i timori di una reazione negativa dei mercati all'aumento di esposizione finanziaria derivante da un impegno dell'IDB in operazioni di salvataggio (per ora non verificatasi), a cui vanno aggiunte le preoccupazioni diffuse per il rischio di «moral hazard».

In considerazione di quanto sopra esposto, le erogazioni fast-disbursing sono state concesse a condizioni più alte e stringenti di quelle normali, applicandosi le stesse modalità di finanziamento della Banca Mondiale (400 punti base sopra il LIBOR). I prestiti, concessi in via eccezionale in un arco di 18 mesi, hanno una maturity di 5 anni e un periodo di grazia di tre. Su pressione dei paesi potenzialmente beneficiari, è stata però introdotta una clausola, legata al livello del Reserve-Loans-Ratio (RLR), che permette la revisione delle condizioni su tali prestiti, per poterne diminuire l'onere.

Se agli interventi di emergenza si aggiungono alcuni prestiti non legati a specifici progetti, la risultante quota di *policy-based lending* sui prestiti totali ha raggiunto nel 1998 il 38 per cento (nel periodo 1994-97 essa è stata in media del 20,6 per cento).

Purtuttavia la Banca ha mantenuto, se si considera il livello delle operazioni prestiti in termini assoluti, il suo impegno verso un programma di prestiti che ha come priorità fondamentali la riduzione della povertà, la protezione dei gruppi vulnerabili (in particolare donne e bambini), la riduzione delle disuguaglianze a livello sociale, la protezione dell'ambiente,

l'integrazione regionale e lo stimolo al settore privato. Il 53 per cento dei prestiti approvati (al netto degli interventi di emergenza), pari a 3,3 miliardi di dollari, ha riguardato il settore sociale (educazione, sanità, riforme sociali, sviluppo urbano). In linea con le indicazioni dell'ottava ricostituzione delle risorse, la IDB si conferma quale la maggiore delle istituzioni che finanziano interventi sociali in America Latina e nei Caraibi.

A livello di ripartizione geografica, nel 1998, sull'importo totale dei progetti approvati, il 40,2 per cento è andato ai paesi delle categorie C e D (a basso e bassissimo reddito), il 59,8 per cento ai paesi delle categorie A e B (ad alto e medio reddito). Il «target» del 35-65 per cento (indicato dai Governatori in occasione dell'ottava ricostituzione delle risorse) per la ripartizione dei prestiti tra i paesi delle categorie C e D ed i paesi delle categorie A e B, è stato più che rispettato, sebbene al netto degli interventi di emergenza (così come da accordo raggiunto).

I paesi che hanno maggiormente beneficiato dei prestiti sono stati l'Argentina (per complessivi 3.847 milioni di dollari), il Brasile (per complessivi 1.626 milioni di dollari) e il Venezuela (per complessivi 911 milioni di dollari).

Dal lato delle erogazioni, l'anno 1998 ha confermato un trend positivo: le erogazioni della Banca per i prestiti autorizzati hanno totalizzato un ammontare di circa 6,6 miliardi di dollari (rispetto ai 5,4 miliardi registrati nel 1997 e i 4,3 miliardi registrati nel 1996). Al 31 dicembre 1998 la Banca aveva erogato, complessivamente, il 73 per cento del volume complessivo dei prestiti autorizzati dall'inizio delle sue operazioni.

Erogazioni della Banca Interamericana nel 1998

(milioni di dollari)

Provenienza delle Erogazioni	1998	1961-98
Capitale Ordinario	6.085,4	56.326,6
Fondo Oper. Speciali	534,9	12.321,2
Altri Fondi	15,4	1.643,6
TOTALE ...	6.635,7	70.291,4

Nel 1998 si sono registrati rimborsi di prestiti per 2.247 milioni di dollari, di cui 1.946 milioni di dollari hanno riguardato le somme tratte dal capitale ordinario, 272 milioni di dollari quelle prestate dal FSO e 29 milioni di dollari quelle provenienti da altri fondi. Al 31 dicembre 1998, la somma cumulativa dei rimborsi registrati dall'inizio delle attività della Banca era di 30.376 milioni di dollari.

10. Per quanto riguarda la protezione ambientale e le risorse naturali, nel 1998 la IDB ha approvato 21 prestiti per un totale di 1.829 milioni di dollari, soprattutto per alleviare i paesi dagli effetti di «El Niño» e degli uragani, e operazioni di cooperazione tecnica per 29,5 milioni di dollari, principalmente per progetti relativi alle risorse idriche, alla biodiversità e alla conservazione. Uno dei positivi sviluppi registrati negli ultimi anni nel settore ambientale è stata l'accresciuta importanza del ruolo giocato da associazioni di cittadini ed Organizzazioni Non Governative nella gestione delle risorse ambientali. L'approvazione di nuove leggi ha infatti permesso alle popolazioni interessate di difendere il loro diritto a

RISORSE CONCESSIONALI

L'accordo sull'ottava ricostituzione delle risorse della Banca prevedeva che, data la scarsità delle risorse concessionali disponibili, l'accesso al FSO fosse ristretto ai paesi del gruppo detto «D-2», ovvero quello dei paesi più poveri e meno sviluppati della regione: Bolivia, Guyana, Haiti, Honduras e Nicaragua. I criteri di allocazione delle risorse FSO all'interno di tale gruppo di paesi sono stati decisi dal «Board» dei Direttori Esecutivi e tengono conto di due variabili: la popolazione ed il prodotto nazionale lordo pro capite.

Il tasso di interesse applicato ai prestiti FSO in valuta convertibile è dell'1 per cento per i primi 10 anni e del 2 per cento per i successivi, con una durata quarantennale. Per i prestiti FSO in valuta locale il tasso di interesse applicato varia dall'1 al 4 per cento, a seconda dello stadio di sviluppo del paese e del tipo di progetto; il periodo di grazia varia dai 5 ai 10 anni e la durata dai 25 ai 40 anni.

Nel settembre 1996 il Management aveva predisposto per il Comitato del Consiglio dei Governatori una relazione sulla situazione delle risorse concessionali della Banca che metteva in luce la scarsità delle risorse disponibili per gli anni futuri e, conseguentemente, le difficoltà che la Banca si sarebbe trovata ad affrontare per cercare di soddisfare adeguatamente le necessità dei paesi membri più poveri.

Dal dicembre 1997 al dicembre 1998 un apposito gruppo di lavoro (nel quale l'Italia era presente) ha studiato il problema e vagliato le possibili soluzioni. Il risultato è stato l'accordo raggiunto al Comitato del Consiglio dei Governatori il 9 dicembre 1998, poi ratificato dal Consiglio dei Governatori. Tra i punti salienti vanno ricordati i seguenti:

– lo sblocco parziale dell'utilizzo delle risorse del FSO in valuta locale da parte dei paesi prestatori. Il Brasile, in particolare, si è impegnato alla conversione dell'80 per cento di tali risorse, mentre gli altri paesi si sono impegnati a renderne disponibile il 65 per cento. Si è calcolato che l'operazione di conversione renderà disponibili circa 2,1 miliardi di dollari

– i paesi D-2 sono stati esentati dalla conversione delle loro valute locali fino al 2009. Nel caso che, a tale data, i paesi D-2 non fossero in grado di adempiere a quanto sottoscritto, i paesi non prestatori si sono impegnati a raggiungere una soluzione che non comporti ulteriori aggravii ai paesi prestatori

– l'impegno dei paesi donatori ad accelerare i pagamenti relativi all'ultima ricostituzione delle risorse dell'FSO (IDB-8). (Nel caso del nostro paese tale impegno verrà realizzato dimezzando i tempi previsti per le erogazioni, senza aggravii di bilancio)

– la revisione dei target indicativi di prestito ai paesi più poveri, da effettuarsi sulla base del reddito pro capite, e non più sulla divisione dei paesi in gruppi prestabiliti (A-B e C-D)

– l'espansione — in misura limitata — del tetto sui prestiti al settore privato senza garanzia governativa fino al 5 per cento dei prestiti in essere al netto dell'emergency lending (fin ad allora il limite era del 5 per cento sui prestiti su base annuale), e, per i paesi «C» e «D», l'innalzamento della quota cofinanziabile al 40 per cento (mantenendo un limite in valore assoluto pari a 75 milioni di US\$ per progetto)

– la creazione di una vicepresidenza per la pianificazione e l'amministrazione (da affidarsi al Brasile)

– Inoltre, alcuni punti dell'accordo riguardano modalità specifiche di partecipazione all'HIPC e alle misure dell'alleviamento del debito dei paesi colpiti dall'uragano «Mitch».

Sono in corso negoziati tecnici per stabilire le modalità di conversione delle valute locali, e sono sorte alcune difficoltà in connessione con le necessità di finanziamento derivanti dalla partecipazione della Banca all'iniziativa HIPC (vedi in seguito).

vivere in un ambiente salubre ed ha permesso loro di partecipare ad audizioni pubbliche in occasione delle valutazioni di impatto ambientale di progetti.

11. Dal punto di vista delle politiche, la Banca ha affrontato in profondità le problematiche di settori quali la tecnologia dell'informazione, la povertà rurale, il sostegno alle amministrazioni locali, il «*cultural heritage*» dei paesi latino-americani, elaborando politiche e strategie per favorire interventi in tal senso. Non è stato trascurato il «problema dell'anno 2000» (millennium bug), sia nella sua dimensione interna, sia come sostegno ai paesi della regione.

La modernizzazione dello Stato (miglioramento del sistema giudiziario, del settore sociale, gestione delle entrate, decentramento e sicurezza dei cittadini) e il rafforzamento della società civile (soprattutto iniziative formative e divulgative) ha altresì rappresentato un importante settore di impegno da parte dell'IDB, per un totale di 1,3 miliardi di dollari.

12. La Banca, come stabilito dall'accordo sull'ottava ricostituzione delle risorse, si è impegnata a destinare il 5 per cento dei crediti concessi durante il primo quadriennio successivo, al settore privato, senza garanzie governative. A tale scopo è preposto il Dipartimento per il Settore Privato (PRI), che istruisce finanziamenti per progetti infrastrutturali privati, facendo seguito al crescente coinvolgimento del settore privato in progetti che nel passato erano di competenza esclusiva delle pubbliche amministrazioni. In particolare il PRI fornisce finanziamenti a lungo termine, senza garanzie governative, per progetti privati nei settori dell'energia, trasporti, risorse idriche, telecomunicazioni. Il valore medio delle operazioni finanziate è di 70-100 milioni di dollari Usa. Nel 1998 il valore delle operazioni finanziate nel settore privato è aumentato dell'80 per cento rispetto all'anno precedente, per un importo pari a 576 milioni di dollari. L'accordo raggiunto a dicembre 1998 al Comitato del Consiglio dei Governatori ha sancito l'espansione del tetto sui prestiti al settore privato senza garanzia governativa fino al 5 per cento dei prestiti in essere (al netto dell'*emergency lending*).

L'obiettivo principale del PRI è quello di fungere da catalizzatore delle risorse finanziarie necessarie per la realizzazione di progetti infrastrutturali. Un limite riscontrato è la loro concentrazione nei paesi «A» (5 operazioni su un totale di 11 nel 1998). Nel 1998 si è operato per un raccordo e un maggior coordinamento delle diverse iniziative del gruppo della Banca Interamericana di sviluppo in questo settore, che comprende anche l'attività dell'IIC (*Interamerican Investment Corporation*) e del MIF (*Multilateral Investment Fund*) (vedi in seguito), legate alle medie, piccole e micro imprese.

13. Dal dicembre del 1998 la Banca si è affermata come capofila del gruppo consultivo dei donatori per i paesi colpiti dall'uragano Mitch. Alla seconda conferenza di donatori tenutasi a Stoccolma nel maggio del 1999 la Banca si è impegnata a fornire su un periodo di 4-5 anni la cifra di 3,5 miliardi di dollari ai cinque paesi colpiti, su un totale di contributi che ammonta a 9 miliardi (3,5 miliardi dell'IDB, 1,8 miliardi dalla Banca Mondiale, 3,7 miliardi dai donatori bilaterali).

14. Il programma di cooperazione tecnica (assistenza tecnica) della Banca Interamericana ha sempre rappresentato uno strumento di importanza fondamentale per il sostegno fornito ai paesi prestatori nella preparazione di nuovi progetti, nel facilitare l'interscambio di tecnologia ed esperienza fra i vari programmi regionali e per il rafforzamento della capacità istituzionale delle agenzie pubbliche e private. La cooperazione tecnica è stata utilizzata per il finanziamento di operazioni in un gran numero di settori, tra cui il settore sociale e l'ambiente. I fondi vengono destinati per la maggior parte a finanziamenti diretti a favore di incarichi a breve e medio termine di consulenti (imprese o individui) così come lo sviluppo di attività di formazione nella regione.

Nel 1998 la IDB ha approvato 426 operazioni di cooperazione tecnica a dono per un totale di 104 milioni di dollari, registrando quindi un considerevole aumento rispetto al 1997 sia nell'ammontare sia nel numero di progetti approvati (rispettivamente 79 milioni e 317 operazioni approvate).

Una quota consistente del programma (poco meno di un quarto dei fondi) è stata quella relativa ai progetti cosiddetti «regionali», ovvero non legati ad un paese ma a certo numero di paesi, che ha totalizzato del 1998 la cifra di 24 milioni di dollari per un totale di 123 operazioni «regionali» approvate.

La cooperazione tecnica è stata anche utilizzata per il rafforzamento delle istituzioni responsabili dell'esecuzione di piccoli progetti (*Small Projects Program*), destinati al sostegno di progetti innovativi nel settore privato con obiettivi sociali: nel 1998 sono state approvate 21 operazioni di questo tipo per un valore complessivo di 7,1 milioni di dollari.

Le fonti di finanziamento di tale programma sono state le risorse provenienti dal reddito netto del FSO (21 milioni di dollari in valute convertibili e 40 milioni di dollari in valute locali) e i fondi fiduciari amministrati dalla Banca (43 milioni di dollari), il cui contributo è stato nettamente superiore agli anni precedenti (sui fondi fiduciari nel loro complesso, vedi il punto seguente). Come si può notare, un terzo delle risorse proviene dalle valute locali dei paesi latinoamericani, la cui disponibilità per gli anni futuri appare in via di definizione nell'ambito dell'attuazione dell'accordo sulle risorse concessionali raggiunto nel dicembre 1998 (vedi riquadro), che probabilmente comporterà una diminuzione dei fondi previsti per la cooperazione tecnica.

15. Sin dall'inizio del suo operare, la Banca Interamericana si è avvalsa del supporto di «*Trust Funds*», ossia di fondi fiduciari da essa amministrati, che hanno costituito una importante fonte addizionale di finanziamento, in particolare per quei progetti rivolti alle popolazioni a più basso reddito e, in maniera sempre più crescente, per la cooperazione tecnica «a dono» di cui al punto precedente. Il primo «*Trust Fund*», creato nel 1961, è stato affidato all'amministrazione della IDB dagli Stati Uniti. In seguito, altri fondi sono stati creati dagli stati membri.

Nel 1988 il Giappone ha istituito, presso la Banca, il «*Japan Special Fund*» (JSF) — un fondo «slegato» — per finanziare attività di cooperazione tecnica a dono (in particolare la preparazione di progetti). Nel 1998 il *Japan Trust Fund* ha registrato la cifra record di 25 milioni di dollari di impegni per 48 operazioni. Durante l'anno, il Governo giapponese ha incrementato il fondo di 1,2 miliardi di yen (circa 9 milioni di dollari), portando il totale delle risorse del JSF a circa 188 milioni di dollari.

Nel 1998 sono stati istituiti tre nuovi fondi dalla Svezia (per un totale di 12,4 milioni di dollari) e uno dalla Norvegia (600.000 dollari), così come due nuovi fondi «regionali», per lo sviluppo della popolazione indigena (che ha registrato un impegno dei donatori pari a 45 milioni di dollari) e per lo sviluppo della tecnologia nell'agricoltura.

L'Italia ha istituito nel 1992 due fondi fiduciari di cooperazione tecnica, l'«*Italian consulting firms and specialised institutions*» e l'«*Italian Individual Consultant Trust Fund*», rispettivamente di 7,3 e 2 milioni di dollari, finanziati dal Ministero degli Affari Esteri, per studi e consulenze.

Da notare che progressivamente nel tempo i fondi fiduciari sono sempre meno «legati» alle esigenze dei donatori e ciò permette una maggiore flessibilità. Alla fine del 1998 la IDB amministrava 49 fondi di 19 paesi.

16. Come le altre banche multilaterali per lo sviluppo, la Banca Interamericana di Sviluppo ha aderito all'iniziativa HIPC («*Highly Indebted Poor Countries*»), nata su impulso del G-7, della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale con l'obiettivo di una riduzio-

ne del debito estero a livelli giudicati «sostenibili» per alcuni paesi classificati come altamente indebitati, rendendo così disponibili risorse per l'attuazione di riforme, interventi nel settore sociale e per lo sviluppo umano.

L'IDB contribuisce all'HIPC con modalità proprie (cancellazione di prestiti concessionali o sussidiazione del servizio del debito) a fronte di crediti della Banca stessa verso determinati paesi. I paesi della regione beneficiari del programma HIPC sono la Bolivia e la Guyana (che hanno già raggiunto il *completion point*), il Nicaragua, l'Honduras.

Il contributo IDB già impegnato per Bolivia e Guyana corrisponde a 202,4 milioni di dollari in termini di valore attuale netto (NPV) corrispondenti a 358 milioni di dollari in termini nominali. L'impegno indicato per il Nicaragua corrisponde a 180 ml. di US in termini NPV (324 in termini nominali), ma si basa su stime precedenti all'uragano Mitch. L'Honduras, il cui debito prima dell'uragano sarebbe stato definito sostenibile, dopo tale evento risulta ovviamente eleggibile, anche se non sono ancora state quantificate le necessità. L'accordo sul finanziamento delle risorse concessionali della Banca, raggiunto nel dicembre 1998, ha sancito il finanziamento della partecipazione dell'IDB all'HIPC per i primi tre paesi, che, tuttavia, secondo quanto accordato in contropartita, non avverrà attraverso trasferimenti del reddito netto della Banca (come avviene, invece, nelle altre banche multilaterali di sviluppo). Il finanziamento dell'HIPC ricadrà infatti tutto sullo sportello concessionale della Banca, l'FSO che, viste le accresciute necessità del Nicaragua (inizialmente previste in 180 milioni di dollari NPV) e quelle dell'Honduras, non apparirebbe sicuramente in grado di supportare contributi aggiuntivi. Le discussioni sull'allargamento dell'iniziativa HIPC (vedi il capitolo relativo alle iniziative per la riduzione del debito estero dei PVS), comporteranno uno stress addizionale sulle già insufficienti risorse (si parla di un gap di circa 600 milioni di dollari). La soluzione appare difficile, per la condizione, sancita nel dicembre del 1999, che esclude il ricorso a risorse interne diverse dall'FSO, per il finanziamento dell'HIPC.

Aspetti finanziari

17. Nel 1998 le operazioni effettuate con il capitale ordinario hanno generato un reddito netto di 392,8 milioni di dollari, rispetto ai 414,8 milioni di dollari dell'anno precedente. Al 31 dicembre 1998 le riserve complessive del capitale ordinario ammontavano a 6,9 miliardi di dollari, rispetto ai 6,3 miliardi della fine dell'anno precedente, mentre il rapporto tra riserve e prestiti scendeva al 21,7 per cento (rispetto al 23,8 dell'anno precedente), soprattutto a causa dei prestiti di emergenza.

Nel corso dell'anno le condizioni di prestito sono rimaste pressoché immutate rispetto a quelle dell'anno precedente, con il margine sui prestiti fissato allo 0,5 per cento. La commissione per spese di ispezione e supervisione, ritornata all'uno per cento nel primo semestre dell'anno (rispetto allo 0,85 per cento del secondo semestre 1997), ha fluttuato nel secondo semestre, restando prevalentemente allo 0 per cento. La commissione creditizia è scesa dallo 0,75 allo 0,25 per cento nel secondo semestre.

Le operazioni effettuate con il FSO nel 1998 hanno generato, al lordo delle spese di cooperazione tecnica e dei contributi previsti all'HIPC, un reddito netto di 95,3 milioni di dollari rispetto ai 76,6 milioni di dollari dell'anno precedente. Al 31 dicembre 1998 le riserve complessive del FSO ammontavano a 423,7 milioni di dollari, rispetto ai 598,3 milioni di dollari alla fine dell'anno precedente.

18. L'attività di raccolta della Banca ha perseguito il duplice obiettivo di ottenere finanziamenti a basso costo assicurandosi, nel contempo, un solido e duraturo supporto da parte dei mercati finanziari. Nel 1998 la raccolta complessiva ha superato il record dell'anno precedente raggiungendo i 5,8 miliardi di dollari.

Da notare che nel 1998 sono stati collocate obbligazioni in lire per l'equivalente di 782 milioni di dollari a investitori italiani, istituzionali e privati.

19. Nel 1998 le spese amministrative sono state pari a 342,1 milioni di dollari (pari al 92,2 per cento del *budget* preventivato). Il budget amministrativo della Banca autorizzato per il 1999 è di 360,4 milioni di dollari.

LA SOCIETÀ INTERAMERICANA D'INVESTIMENTO (IIC)

20. La Società Interamericana d'Investimento (*Inter-American Investment Corporation-IIC*) è stata fondata nel 1983 con l'obiettivo di facilitare il trasferimento di capitali privati e di tecnologia verso l'America Latina. A tale scopo, la Società intraprende investimenti sotto forma di prestiti e di partecipazione al capitale a favore, preferibilmente, di piccole e medie imprese della regione.

L'IIC lavora direttamente con il settore privato e non richiede garanzie governative per i prestiti concessi, gli investimenti azionari effettuati o le linee di credito accordate. Le imprese con una partecipazione parziale del governo (o di altre istituzioni pubbliche), la cui attività sia però rivolta al rafforzamento del settore privato, possono essere ugualmente finanziate dalla Società. La Società può investire anche in imprese che siano di proprietà di paesi non-regionali.

La IIC è diventata effettivamente operativa solo verso la fine del 1988. Pur essendo finanziata e gestita separatamente dalla IDB, l'IIC ne condivide i governatori, la maggior parte dei direttori esecutivi ed il Presidente.

La peculiarità della Società, oltre alla circostanza di rivolgersi a piccole e medie imprese, è data dal maggior peso esercitato al suo interno dai paesi non-regionali rispetto a quello che avviene all'interno della Banca.

Alla fine del 1998 dei 46 paesi membri della IDB, ne aderivano all'IIC 36 (26 paesi prestatori e 10 paesi non prestatori). Il 15 marzo del 1999 è stato ammesso un nuovo membro regionale, il Belize.

Con l'intenzione di aumentare gli investimenti azionari, e sotto la spinta della richiesta di nuovi paesi di far parte della Società, già nel corso del terzo trimestre del 1997 il *Management* aveva predisposto i primi documenti in vista di un possibile aumento di capitale; le relative discussioni sono continuate per tutto il 1998 e un primo accordo è stato raggiunto a Parigi durante l'incontro annuale del marzo 1999, con l'approvazione di un aumento di capitale pari a 500 milioni di dollari. Il processo si potrà dire concluso solo quando saranno fissate le modalità d'entrata dei nuovi membri (Canada, Regno Unito, Paesi Nordici, Belgio, Portogallo).

21. Nel 1998 il Consiglio d'Amministrazione della IIC ha approvato 28 operazioni in 14 differenti paesi e 4 operazioni a carattere sovranazionale («regionali») per un importo complessivo di 223 milioni di dollari (con un aumento del 49 per cento rispetto al 1997). Il 84 per cento delle operazioni approvate è costituito da prestiti, mentre il restante 16 per cento è stato destinato a cinque operazioni di investimento nel capitale di rischio di imprese.

Dal momento della sua istituzione, la IIC ha approvato 202 operazioni in 24 paesi per un totale di 986,7 milioni di dollari; le erogazioni complessivamente effettuate ammontano a 488,8 milioni di dollari. Durante i suoi primi anni di attività la IIC ha preferito concedere prestiti piuttosto che attuare investimenti di capitale. In seguito è stata attuata una nuova strategia («*Action Plan*»), nel triennio 1995-97, in ottemperanza della quale la IIC ha aumentato gli investimenti nel capitale di rischio (dal 13 per cento del periodo 1989-94 al 46 per cento del periodo 1995-97), favorito quelle attività che richiedevano un uso limitato

delle proprie risorse finanziarie, come ad esempio le attività di cofinanziamento e di consulenza (sia a favore del Gruppo IDB — l'IIC ha offerto la sua consulenza per 31 progetti del MIF e 3 progetti finanziati dal PRI — che a favore di terzi), selezionato gli investimenti di capitale sulla base della loro potenziale redditività, concesso prestiti, in prevalenza, a quelle società che presentavano buone prospettive per attività di cofinanziamento (l'effetto moltiplicatore raggiunto dal programma di finanziamento è di 4,5 a 1), ridotto i propri costi amministrativi.

In base ai risultati raggiunti, la strategia per gli anni futuri verrà rivista e riformulata nel 1999, in occasione dell'approvazione dell'aumento di capitale. Fondamentale sarà il raggiungimento del giusto equilibrio tra investimenti azionari e prestiti a lunga scadenza.

IL FONDO MULTILATERALE DI INVESTIMENTO

22. Mentre l'IIC ha una sua struttura autonoma, il «*Multilateral Investment Fund*» (MIF) è un fondo multilaterale amministrato direttamente dalla Banca Interamericana, teso a favorire le condizioni per lo sviluppo del settore privato nella regione, soprattutto per le piccole e medie imprese della regione. Esso fu concepito nell'ambito della «*Enterprise for Americas Initiative*», piano organico di sostegno alla liberalizzazione economica e alla democrazia nei paesi dell'America Latina e dei Caraibi lanciato nel 1990 da George Bush, allora Presidente degli Stati Uniti.

I negoziati per la costituzione del fondo, conclusisi nel febbraio 1992, videro la partecipazione di parte dei paesi membri della Banca (la maggioranza dei paesi latino-americani, Stati Uniti, Giappone, Canada, Germania, Francia, Italia e Spagna). L'ammontare previsto del Fondo è di 1.257 milioni di dollari, da versare in cinque anni. Al 30 ottobre 1998, 24 paesi avevano depositato il proprio strumento di contribuzione al Fondo per un totale di 972 milioni di dollari: il Giappone è il maggiore donatore (500 milioni di dollari), con un potere di voto del 42 per cento, seguito dagli USA (351 milioni, con potere di voto di poco inferiore al 30 per cento). Argentina, Messico e Venezuela sono i maggiori tra i donatori regionali (con 20 milioni di dollari ognuno). A quella data l'Italia, come la Francia e la Germania, non aveva ancora formalmente aderito al MIF. È in corso la procedura per la formalizzazione dell'impegno italiano (vedi riquadro), per l'ammontare a suo tempo stabilito di 30 milioni di dollari.

I finanziamenti del MIF sono direttamente disponibili per 25 paesi e, tramite l'Organizzazione degli Stati dei Caraibi Orientali (OECS), indirettamente anche per Antigua e Barbuda, Dominica, Grenada, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent e le Grenadine.

Il Fondo, secondo l'accordo istitutivo, ha il compito di incoraggiare l'investimento privato, accelerando così la crescita economica e sociale dei paesi della regione latino-americana e caraibica. Suo compito preminente è quello di stimolare l'attività delle piccole e micro-imprese, così come altre attività imprenditoriali. Trattasi di uno strumento teso a favorire la trasformazione del quadro contrattuale, giuridico e istituzionale nel quale operano le imprese private di piccole e medie dimensioni, facilitandone lo sviluppo e il grado di internazionalizzazione, con il fine ultimo di accrescere le opportunità di lavoro, riuscendo così ad alleviare la povertà, migliorare la distribuzione dei redditi e rafforzare il ruolo delle donne nello sviluppo.

Gli strumenti con i quali il MIF promuove gli investimenti nel settore privato sono rappresentati dalla concessione di «*grants*» per attività di assistenza tecnica e dalla partecipazione al capitale di istituzioni che sostengono lo sviluppo delle piccole imprese.

Per il conseguimento dei suddetti obiettivi, il Fondo opera in quattro principali aree di intervento: cooperazione tecnica, risorse umane, sviluppo delle piccole imprese e lo *Small Enterprise Investment Fund*.

LAPARTECIPAZIONE ITALIANA AL MIF

Fin dall'inizio la partecipazione italiana al MIF era da ritenersi opportuna per diversi motivi:

- i molteplici legami storici, economici e politici con i paesi dell'America Latina*
- le opportunità offerte alle imprese italiane attualmente o potenzialmente investitrici nell'area, segnatamente per quanto riguarda il procurement*
- il vantaggio comparato di cui l'Italia gode nella zona, in quanto libera da vincoli derivanti da legami ex-coloniali o neocolonialistici*
- le sinergie connesse allo sviluppo della piccola-media impresa, da realizzarsi con il contributo e la valorizzazione del «Sistema Italia», considerato un possibile modello per lo sviluppo di alcuni poli nella regione latinoamericana*
- le opportunità per una maggiore internazionalizzazione delle piccole e medie imprese italiane*
- la «rete di protezione» offerta dalla presenza di un istituzione multilaterale a sostegno di attività essenzialmente private e di piccole dimensioni*

L'Italia, pur essendo presente ai negoziati per la costituzione del fondo, si era però riservata di parteciparvi per motivi prudenziali: trattandosi per molti versi di un'esperienza innovativa, si era preferito rinviare l'eventuale contributo italiano a valutazioni da effettuarsi a seguito di un congruo periodo di tempo di monitoraggio dell'andamento del MIF.

Una successiva valutazione ha stabilito che i risultati raggiunti fossero da ritenersi positivi e l'Italia ha annunciato un contributo di 30 milioni di dollari, da erogarsi in 5 rate di importo uguale, negli anni 1999-2003.

Il relativo disegno di legge è attualmente in discussione al Parlamento.

Nell'ambito della «*Technical Cooperation Facility*» vengono finanziati studi preparatori, programmi di privatizzazione, misure per lo sviluppo di sistemi finanziari ed imprenditoriali, in particolare di mercati locali di capitali. La «*Human Resources Development Facility*», invece, è il mezzo che viene utilizzato per finanziare programmi e misure di riqualificazione professionale della forza lavoro. La «*Small Enterprise Development Facility*» garantisce il sostegno, finanziario e tecnico, per la creazione di una rete di istituzioni imprenditoriali necessaria per il sostentamento di un regime aperto di investimenti. In tale contesto si inserisce il finanziamento di iniziative imprenditoriali locali di piccole dimensioni (micro-imprese). Lo *Small Enterprise Investment Fund* effettua attività pilota investendo in *equity funds* così come in intermediari finanziari locali.

Il Fondo Multilaterale d'Investimento viene amministrato dalla Banca Interamericana di Sviluppo, ma le decisioni operative vengono prese da un «*Donors' Committee*», formato dai rappresentanti dei 24 paesi partecipanti al Fondo.

Nel 1998 sono stati approvati 69 progetti e una linea di credito per la microfinanza per un totale di 139 milioni di dollari. Su base cumulativa, il MIF ha approvato 221 progetti per un totale di 414 milioni di dollari.

L'ITALIA E LA BANCA

23. L'Italia ha aderito all'accordo istitutivo della IDB con legge n. 191 del 13 aprile 1977, per mezzo della quale è stata autorizzata una sottoscrizione di quote del capitale

pari a un importo di 61,5 milioni di dollari, di cui il 16,5 per cento effettivamente versato, o «*paid-in*» (pari a 10,1 milioni di dollari), ed il resto a garanzia delle operazioni della Banca («*callable capital*»). Tale legge ha inoltre autorizzato un contributo al FSO per 61,5 milioni di dollari. Successivamente l'Italia ha partecipato alle seguenti ricostituzioni di capitale della Banca:

Ricostituzioni di capitale della IDB cui ha partecipato l'Italia

General Capital Increase	Legge di Autorizzaz.	Quota di OC sottoscritta in milioni di US\$	"Paid-in" in milioni di US\$	% di paid-in sul totale	Contributi FSO milioni di US\$
V [^] GCI	Lg.n.579/1980	119,91	9,02	7,5	71,8
VI [^] GCI	Lg.n.361/1984	143,26	6,46	4,5	34,0 *
VII [^] GCI	Lg.n.306/1990	254,77	6,36	2,5	9,5*
VIII [^] GCI	D.L. n. 278/96 (conv. L.381/96) e L. 404/98	1.326,48	50,26	3,8	56,0

* miliardi di lire italiane

Al 31 dicembre 1998 l'Italia deteneva un potere di voto pari all'1,797 per cento.

Nell'ambito del Consiglio d'Amministrazione della Banca Interamericana di Sviluppo, l'Italia è alla guida una «*constituency*» comprendente Germania, Paesi Bassi, Belgio, Svizzera ed Israele.

Nell'ambito della Società Interamericana d'Investimento (IIC), l'Italia fa parte di una «*constituency*» comprendente Austria, Paesi Bassi e Danimarca, nella quale ha detenuto la posizione di *Executive Director* nel periodo maggio 1997-giugno 1999.

La rappresentanza italiana presso la Banca consta attualmente di 16 persone (0,86 per cento del totale) di cui 15 inquadrata nella categoria «professionali» (0,81 per cento del totale) e 1 in quella «amministrativi» (0,05 per cento del totale).

23. Gli interessi italiani, nell'ambito del Gruppo della Banca Interamericana di Sviluppo, si inseriscono nel contesto dei legami dell'Italia con l'America Latina e riguardano interessi istituzionali, la presenza di personale italiano e la partecipazione del mondo imprenditoriale italiano ai progetti della Banca.

La partecipazione italiana all'aumento di capitale del IIC e la recente formalizzazione attraverso lo strumento legislativo della partecipazione al MIF sono giustificate dal mercato al quale l'IIC e il MIF si rivolgono, quello delle piccole e medie imprese, che trova un terreno particolarmente fertile nel nostro tessuto industriale e dei servizi, in una fase in cui le imprese stanno dando vita ad un processo di sempre maggiore internazionalizzazione. Tali decisioni sono corroborate dai dati relativi agli investimenti diretti italiani nei paesi della regione (riportati nella tabella sottostante) che evidenziano una forte crescita, soprattutto negli ultimi anni.

Procurement

24. Nel 1998 gli esborsi della Banca per la realizzazione di opere e per l'acquisizione di beni e servizi hanno complessivamente raggiunto l'importo di 6.307,8 milioni di dollari, di cui il 66,8 per cento è affluito nei paesi prestatari ed il 33,2 per cento nei paesi non prestatari.

Pagamenti alle imprese italiane per contratti e forniture 1992-98*(in milioni di dollari)*

Anno	ammontare	percentuale sul totale degli esborsi della Banca
1992	65	2,4%
1993	96	2,9%
1994	59	2,3%
1995	175	4,5%
1996	110	2,6%
1997	150	2,8%
1998	265	4,2%
1961-1998	2281	4,3%

L'Italia, attraverso le sue imprese, ha ricevuto, nel corso del 1998, pagamenti per circa 265 milioni di dollari, corrispondenti ad una quota del 4,2 per cento degli esborsi della Banca, confermando, fra i paesi non prestatari, la sua seconda posizione dopo gli Stati Uniti. Il risultato del 1998 è in linea con la media degli ultimi trent'anni: se si considerano le operazioni della Banca fin dal loro inizio (1961), l'Italia ha cumulativamente ricevuto, a fronte di contratti acquisiti, pagamenti per 2.280,7 milioni di dollari, pari ad una quota del 4,3 per cento.

Investimenti diretti italiani in America Latina e nei Caraibi, 1990-97*(flussi netti, in milioni di dollari)*

	Media annua 1990-1994	1995	1996	1997
America Latina /Caraibi	23	111	183	398
Argentina	23	63	123	34
Bolivia	0	0	0	1
Brasile	11	45	25	172
Cile	4	2	4	19
Colombia	0	0	2	3
Costa Rica	0	2	2	2
Dominicana (Rep.)	1	2	3	3
Ecuador	0	0	0	0
El Salvador	0	0	0	0
Guatemala	0	-	0	0
Guyana	0	0	-	-
Haiti	-	0	0	-
Honduras	0	-	-	0
Jamaica	1	0	0	-
Messico	-13	-12	12	158
Nicaragua	0	0	0	0
Paraguay	-2	0	0	0

Segue: Investimenti diretti italiani in America Latina e nei Caraibi, 1990-97
(flussi netti, in milioni di dollari)

	Media annua 1990-1994	1995	1996	1997
Perù	1	2	0	1
Suriname	1	0	–	–
Trinidad e Tobago	0	–	0	0
Uruguay	1	5	5	0
Venezuela	16	2	6	5
Comunità Andina	18	5	9	9
America Centrale	1	3	2	2
Gruppo dei Tre	4	–9	20	166
MERCOSUR	11	112	152	206
Centri Offshore	167	–26	28	189
Bermuda	3	–2	0	–17
Isole Cayman	–5	–21	–31	156
Antille Olandesi	125	–11	11	9
Panama	26	–2	0	4
Altri Centri Offshore	18	10	48	37
Altri flussi/paesi	22	1	2	1
TOTALE GENERALE ...	212	87	213	588

Fonte: IDB, Special Office in Europe, «FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN LATIN AMERICA» Perspectives of the Major Investors – An Update, Parigi, 5 marzo 1999

