

D) LA COOPERAZIONE MULTILATERALE ALLO SVILUPPO

1. La cooperazione italiana multilaterale allo sviluppo si articola lungo tre direttrici, corrispondenti ai tre gruppi di Organismi internazionali cui l'Italia partecipa finanziariamente:

- Banche e Fondi di sviluppo (partecipazione al capitale e finanziamento dei fondi agevolati);
- attività di cooperazione dell'Unione Europea ;
- Organismi internazionali delle Nazioni Unite (contributi volontari e obbligatori).

La partecipazione al capitale delle Banche ed i trasferimenti ai Fondi di sviluppo occupano un posto centrale nell'ambito della cooperazione multilaterale italiana. Nel periodo 1986-95 gli stanziamenti annui previsti per tali istituzioni sono stati in media pari a 660 miliardi e nel 1995 sono stati di 681 miliardi.

I fondi impegnati (competenza più residui) sono stati di circa 694 miliardi di lire, di tale cifra, però, sono stati erogati alle IFI solo 11,8 miliardi¹.

Quest'ultimo dato rappresenta il valore più basso in assoluto dal 1981 ad oggi. Tale situazione si è verificata a causa della mancata approvazione dei molti d.d.l. relativi alle varie ricostituzioni. L'iter di approvazione dei d.d.l. è, infatti, piuttosto lungo e complesso, prevedendo l'acquisizione del parere dei Ministeri concertanti e tutta una serie di adempimenti amministrativi. A ciò si sono aggiunti negli ultimi quattro anni eventi non prevedibili, fra i quali, ad esempio lo scioglimento delle Camere o il taglio dei fondi di copertura, che hanno di fatto impedito la presentazione dei singoli provvedimenti in Parlamento. Per far fronte, almeno temporaneamente, a tale situazione, nel marzo del 1996 il governo ha

¹ I dati si riferiscono alle erogazioni secondo i criteri di bilancio, le erogazioni secondo i criteri ODA sono state pari a 12,2 miliardi di lire

deciso di autorizzare con decreto legge (legge 17 agosto 1996, N.278)² i pagamenti per i quali esistevano stanziamenti in bilancio. E' stato così possibile effettuare pagamenti per circa 1200 miliardi di lire e recuperare in parte i ritardi accumulati.

2. L'aiuto attraverso le Banche ed i Fondi di sviluppo è sempre stato strumento di cooperazione molto efficace. Esso favorisce da un lato la concentrazione di flussi di risorse provenienti dai vari paesi donatori - rendendo quindi possibile la realizzazione di iniziative che un singolo Paese non sarebbe in grado di sostenere da solo - e si pone, d'altro lato, al di sopra di condizionamenti di parte.

La partecipazione, inoltre, delle imprese italiane alle gare internazionali indette dalle varie Banche di sviluppo, amplia il campo operativo delle nostre imprese aventi capacità concorrenziale internazionale.

I principali organismi che fanno parte della categoria di Banche e Fondi di sviluppo sono la Banca Mondiale e le tre Banche regionali - Banca Interamericana (IDB), Banca Asiatica (AsDB) e Banca Africana (AfDB). Ad essi vanno aggiunti organismi di dimensioni minori che operano su base sub-regionale od in settori specifici. L'Italia, come altri paesi industrializzati, oltre che della Banca Mondiale (WB) e delle tre Banche regionali, è membro di un fondo settoriale - il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD)- e di una Banca sub-regionale - la Banca di Sviluppo dei Caraibi (CDB). Un ruolo a parte nell'ambito delle Banche multilaterali ricopre la Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo (EBRD) la cui partecipazione al capitale non è da considerarsi APS. Nel corso del 1995, l'Italia, ha inoltre, partecipato alle riunioni internazionali per la creazione della Banca per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo del Medio Oriente e Nord Africa.

² il decreto legge è stato convertito con legge 16 luglio 1996 n.381

ASPETTI GENERALI

1. Il Ministro del Tesoro, in base all'articolo 4 della legge 26 febbraio 1987 n. 49, "cura le relazioni con le banche ed i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi".

L'affidamento al Tesoro - come del resto avviene in altri paesi industrializzati - dell'incarico di seguire l'attività di tali organismi e di curarne tutti i problemi di gestione, è giustificato dalla natura di istituzioni finanziarie che questi rivestono.

Il Ministero del tesoro, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con quello del bilancio e della programmazione economica, nonché con la Banca d'Italia, conduce le trattative per la costituzione ed il finanziamento delle banche e dei fondi di sviluppo; provvede ad operare i necessari conferimenti finanziari; assicura e coordina la presenza italiana negli organi statutari di tali organizzazioni.

2. Banche e fondi sono amministrati da organi collegiali composti da rappresentanti dei paesi membri, e per il perseguimento dei loro fini istituzionali si avvalgono di fondi pubblici - messi a disposizione dagli Stati - e di fondi raccolti sui mercati finanziari. Più precisamente, i paesi membri conferiscono il capitale delle banche di sviluppo in proporzione alle quote azionarie possedute, cui sono collegati il potere di voto e la rappresentanza nel Consiglio di amministrazione.

Il fatto che i paesi industrializzati siano i maggiori azionisti costituisce una garanzia per l'emissione di obbligazioni a tassi molto competitivi, e le risorse così raccolte sono utilizzate per effettuare i prestiti a paesi in via di sviluppo a condizioni che quei paesi non sarebbero in grado di ottenere direttamente sui mercati. Le banche di sviluppo non hanno scopo di lucro ed i tassi di interesse praticati coprono il costo della raccolta e le spese amministrative. La solidità finanziaria delle banche di sviluppo, testimoniata dall'elevato "rating" (AAA) loro riconosciuto sui mercati dei

capitali, è altresì garantita dal c.d. "preferred status", vale a dire la circostanza che i paesi prenditori ripagano le banche di sviluppo in via preferenziale ed i prestiti delle banche non sono sottoposti a ristrutturazione del debito.

Ogni 3-5 anni, il capitale delle banche viene incrementato. Infatti, in presenza di un limite posto ai prestiti delle banche di sviluppo in rapporto al capitale (generalmente 1 a 1), l'aumento del capitale si rende periodicamente necessario per consentire a tali banche di poter continuare a far crescere il portafoglio prestiti.

Per operare a favore dei paesi più poveri sono stati poi creati appositi fondi dotati di autonomia contabile, che utilizzano i contributi a fondo perduto dei paesi donatori per concedere prestiti a condizioni estremamente agevolate: periodo di rimborso di 30-40 anni, con un periodo di grazia di 5-10 anni, nessun tasso di interesse ed una commissione dell'1 per cento. Anche in questo caso, ogni 3 anni, i paesi donatori intraprendono negoziati per ricostituire le risorse.

II) IL GRUPPO DELLA BANCA MONDIALE

1. Il Gruppo della Banca Mondiale, che ha sede in Washington, D.C., è composto da cinque distinte istituzioni: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD) -prestiti ordinari-, l'Associazione Internazionale di Sviluppo (IDA) -finanziamenti agevolati-, la Società Finanziaria Internazionale (IFC) -sostegno al settore privato-, l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia agli Investimenti (MIGA)- assicurazione degli investimenti diretti, e il Centro Internazionale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti diretti esteri (ICSID). La Banca Mondiale è inoltre attivamente coinvolta nelle attività del Comitato di Sviluppo (cfr. punti 27-28).

Nucleo del Gruppo è la IBRD, creata assieme al Fondo Monetario Internazionale (IMF - Istituzioni di Bretton Woods) alla fine della II Guerra Mondiale, nella primissima fase della ricostruzione.

Nei primi anni la Banca, il cui mandato originario era finanziare gli investimenti produttivi nei paesi a basso tasso di risparmio, concentrò le sue energie per agevolare la ricostruzione dei paesi maggiormente danneggiati dalla guerra, Italia compresa. Intorno alla metà degli anni '50, con l'impetuosa crescita economica dei paesi europei e del Giappone, i finanziamenti della IBRD cominciarono a spostarsi verso i paesi in via di sviluppo (PVS). I primi prestiti furono effettuati a tassi d'interesse di mercato ma con scadenze e periodi di grazia assai lunghi. Furono inoltre diretti quasi totalmente al finanziamento di progetti, ponendo l'accento sull'accumulazione del capitale e sul tasso di rendimento atteso del progetto da finanziare. Inoltre, nei paesi di recente indipendenza, che erano carenti sia di capitali sia di capacità tecniche e organizzative, la IBRD, insieme al sostegno finanziario, iniziò a fornire anche assistenza tecnica.

Verso la fine degli anni '50 ci si rese conto che alcuni paesi erano talmente poveri da non essere in grado di rimborsare prestiti contratti

a condizioni di mercato e che, almeno nei primi stadi dello sviluppo, vi sono investimenti essenziali che divengono produttivi solo in periodi molto lunghi. Il riconoscimento che un'assistenza adeguata ai bisogni dei paesi più poveri potesse essere fornita solo con finanziamenti a condizioni agevolate portò, nel 1960, alla creazione della Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA). Aggiungendosi alla IBRD, formò la struttura centrale del gruppo della Banca Mondiale.

L'IFC, sorta prima dell'IDA (nel 1956) con il mandato di operare direttamente con il settore privato, non ha mai formato un tutt'uno con la Banca, avendo una sua entità giuridica e finanziaria. Pertanto essa, la MIGA, istituita nel 1988, e l'ICSID, sono considerate affiliate della IBRD.

Al di là del mandato specifico di ciascuna delle istituzioni che formano il Gruppo della Banca Mondiale, loro comune obiettivo è quello di elevare il livello di vita nei PVS, incanalando verso di loro risorse finanziarie provenienti dai paesi sviluppati.

2. L'importanza del Gruppo della Banca Mondiale nel processo di crescita dei paesi in via di sviluppo non è da valutare solo sulla base dei progetti finanziati, ma va inquadrata in un più ampio contesto che, grazie ad una struttura operativa e ad una capacità tecnica che si sono evolute nel corso degli anni, comprende una consulenza di alta qualità, un'azione di coordinamento degli aiuti, un'attività di assistenza professionale e tecnica. Tale impostazione ha consentito alla Banca, nei suoi 50 anni di attività, di essere sempre in grado di cogliere i mutamenti in corso e di adeguare sollecitamente le proprie strutture e strumenti di intervento alle più pressanti e sempre diverse esigenze dei paesi membri.

Fino agli anni '70 la Banca Mondiale è stata tipicamente un organismo orientato verso il cosiddetto "project lending", sviluppando un'esperienza unica al mondo. Verso la fine di quel decennio, la Banca si orientò verso un intervento più globale: da una parte si riconobbe l'importanza per lo sviluppo degli interventi nel capitale umano e delle infrastrutture fisiche,

e furono quindi incrementati i prestiti per i bisogni umani essenziali, dall'altra si cominciò a comprendere che alcuni tipi di investimenti rendevano assai meno di quanto atteso se non accompagnati da corrette scelte macro-economiche, settoriali ed amministrative. Ciò indusse la Banca Mondiale ad iniziare il finanziamento di progetti settoriali con un'appropriata combinazione di investimenti e riforme strutturali, nei casi in cui le politiche in atto costituivano un ostacolo ad aumenti di produttività.

Tale impostazione trovò inizialmente una limitata applicazione pratica, dal momento che la favorevole situazione economica mondiale permetteva di ottenere tassi di sviluppo soddisfacenti, anche in presenza di scelte di politica economica deboli. Solo agli inizi degli anni '80 la mutata congiuntura economica - seconda crisi petrolifera, caduta dei corsi delle materie prime, aumento dei tassi d'interesse, crisi debitoria - diede ragione alla nuova impostazione della Banca, portandola quindi ad indirizzarsi sempre più verso gli aspetti macroeconomici ed a interessarsi al problema dell'ingente debito a carico dei PVS a medio reddito.

Per ripristinare in questi paesi il meccanismo dello sviluppo, ostacolato dalla presenza del debito, la Banca s'impegnò per il successo del cosiddetto "Piano Baker", cominciando a finanziare programmi di aggiustamento strutturale e settoriale volti a favorire una ripresa durevole della crescita economica, vista quale soluzione dell'elevata esposizione debitoria.

La strategia delineata nel Piano Baker, pur sostanzialmente valida nelle sue linee direttive, non riuscì a mobilitare nuove risorse finanziarie private, in particolare da parte delle banche commerciali, con la conseguenza che i nuovi trasferimenti netti provenivano esclusivamente dal settore pubblico: la Banca, in particolare, si trovò ad essere il maggior singolo creditore di paesi quali Brasile e Messico.

Pertanto, per evitare una forte crescita del rischio nel portafoglio prestiti, fu necessario riconsiderare un impegno della Banca a favore del

debito. Nel 1989, la Banca si impegnò nel cosiddetto "Piano Brady" con il quale ha iniziato ad operare più direttamente per la riduzione del debito e del suo servizio. Infatti, destinando il 25 per cento delle risorse per i prestiti di aggiustamento al sostegno di operazioni di riduzione del debito, sulla base di preliminari accordi tra banche commerciali e paesi interessati, la Banca ha contribuito direttamente al processo di riduzione del debito ed alla ripresa economica di vari paesi (Costa Rica, Filippine, Messico, Uruguay e Venezuela).

3. Gli anni '80 hanno, quindi, segnato una svolta importante nella vita della Banca: l'introduzione dei prestiti di aggiustamento e le misure per combattere il debito hanno rappresentato una sorta di "riorientamento" dell'attività complessiva dell'istituzione, confermando la sua capacità di sapersi adeguare con tempismo alle nuove esigenze dei suoi membri.

Oggi la soluzione al problema del debito è meno drammatica che in passato, ed i prestiti di aggiustamento, pur continuando ad essere lo strumento di intervento principale in molti paesi (Africa sub-sahariana), dovrebbero gradualmente lasciare più spazio al tradizionale "project lending".

I prossimi anni si presentano ricchi di nuove ed enormi sfide che, ampliando la sfera d'azione della Banca, richiederanno un'ulteriore evoluzione nell'attività e nelle caratteristiche dell'istituzione.

Ai compiti già in carico ed alla sua missione principale, consistente nella lotta alla povertà, si aggiungono due sfide di notevoli proporzioni, decisive per ragioni diverse per il futuro dell'umanità: l'ambiente e l'assistenza ai paesi dell'Europa orientale e dell'ex URSS.

Nell'ottica dello sviluppo sostenibile, l'ambiente è ormai diventato una delle priorità della Banca, che è concretamente impegnata su vari fronti. E', infatti, amministratrice della Global Environment Facility (GEF), valuta l'impatto ambientale di gran parte dei progetti, assiste i PVS nella formulazione degli "Environmental Action Plans" (EAPs) e, attraverso le

risorse dell'IDA 10, ha iniziato ad affrontare i problemi ambientali nazionali dei paesi più poveri.

Nei paesi dell'Europa orientale e dell'ex URSS, invece, la Banca è chiamata a finanziare importanti programmi di investimento volti a sostenere il passaggio all'economia di mercato ed a gettare solide basi per l'assistenza da parte della comunità internazionale.

E' evidente, pertanto, che nei prossimi anni il Gruppo della Banca Mondiale dovrà articolare i suoi programmi in nuovi settori e cominciare ad operare su scala globale. E' una sfida enorme che deve essere affrontata con prudenza e con la consapevolezza dei numerosi rischi, fra cui quello di generare la falsa aspettativa di essere un'istituzione capace di rispondere, da sola, a tutti i problemi dello sviluppo.

LA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO (IBRD)

4. Istituita durante la Conferenza di Bretton Woods nel giugno 1944, fornisce prestiti ai PVS che si trovano ad uno stadio più avanzato di crescita economica e sociale.

I prestiti, che hanno in genere un periodo di grazia di 5 anni e sono rimborsabili in un arco di tempo compreso fra i 15 ed i 20 anni, vengono accordati al governo o garantiti dal governo del paese interessato. Il tasso di interesse che la Banca richiede sui suoi prestiti è calcolato sulla base del costo medio della raccolta, che è la fonte primaria di finanziamento delle operazioni di prestito.

In genere, il costo della raccolta è tenuto particolarmente basso grazie alle garanzie che i paesi membri forniscono, al "preferred status" dei prestiti, nonché alla gestione della liquidità. Nell'anno finanziario 1995 il tasso di interesse, semestrale e variabile (viene fissato il 1° gennaio ed il 1° luglio di ogni anno), è stato del 7,10 per cento nel primo semestre e del 7,09 per cento nel secondo semestre.

5. La Banca ha ormai una "membership" universale. Con la "membership" dell'Eritrea, formalizzata nel corso del 1995, al 30 giugno 1995 i membri della Banca erano 178. Sono ancora in discussione le adesioni della Bosnia-Erzegovina, della Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia-Montenegro) e del Brunei Darussalam.

L'Italia è divenuta membro della Banca con legge n. 132/1947, con cui ratificò anche la partecipazione al Fondo Monetario Internazionale.

Programma Prestiti - FY 95¹

6. Nel corso del 1995 sono state approvate 152 operazioni per un

¹ Per il Gruppo della Banca Mondiale l'esercizio finanziario non coincide con l'anno solare, ma copre il periodo 1° luglio - 30 giugno. Pertanto l'esercizio finanziario a cui si fa riferimento in questo capitolo è il 1995 (1° luglio 1994 - 30 giugno 1995).

volume di impegni pari a 16,9 miliardi di dollari. Il volume di impegni assunti della IBRD nel corso del 1995 ha registrato un significativo aumento (+19 per cento) rispetto a quello dell'anno precedente.

Attività IBRD
(miliardi di dollari)

1994

1995

Impegni	14,2	16,9
Esborsi	10,4	12,7
Esborsi netti	0,731	0,897
Operazioni	n. 124	n. 152

Particolarmente consistente è stato l'aumento nel programma di impegni della Banca in America Latina e Caraibi; aumenti si sono anche registrati in Europa ed Asia centrale.

Distribuzione Regionale 1995

(milioni di dollari)

Asia orientale e Pacifico	4.592,6
Asia meridionale	1.584,8
Europa ed Asia centrale	3.953,8
America Latina e Cariabi	5.715,3
Medio Oriente e Nord Africa	925,4
Africa	80,7

I paesi che nel corso del 1995 hanno maggiormente beneficiato dei prestiti della IBRD sono stati Messico (6 progetti per complessivi 2.387 milioni di dollari), Cina (13 progetti, inclusi 5 "blend projects"², per

² Si tratta di progetti finanziati da una combinazione di prestiti IBRD e crediti IDA.

complessivi 2.370 milioni di dollari) e Russia (9 progetti per complessivi 1.741 milioni di dollari).

La distribuzione settoriale dei prestiti approvati durante il 1995 evidenzia una diminuzione del settore agricolo ed un incremento dei settori sociali, finanziario e gestione del settore pubblico.

**Prestiti per settore
(milioni di dollari)**

	FY 94	FY 95
Agricoltura	2.233,3	1.153,9
Educazione	1.499,9	1.280,6
Energia	2.570,6	2.264,0
Ambiente	640,5	441,1
Settore finanziario	1.093,5	2.435,4
Industria	436,7	175,0
Interventi multisettoriali	606,3	2.295,0
Popolazione e Sanità	366,0	451,3
Gestione settore pubblico	370,6	1.411,2
Settori sociali	130,0	596,5
Telecomunicazioni	405,0	325,0
Turismo	20,0	----
Trasporti	2.162,5	2.026,8
Sviluppo urbano	837,0	1.263,5
Risorse idriche	872,0	730,3

Nel corso del 1995 c'è stato un aumento del volume dei prestiti di aggiustamento, in controtendenza con la diminuzione registrata nell'anno precedente, causata dai ritardi con cui sono state approvate alcune operazioni in Europa ed Asia centrale. I prestiti di aggiustamento hanno infatti rappresentato il 24 per cento degli impegni complessivi di IBRD ed IDA per il 1995.