

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 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.

L'iniziativa si propone come obiettivo quello di offrire a paesi poveri con buone *performance* di politica economica una soluzione definitiva per riportare il debito multilaterale e bilaterale di un paese ad un livello "sostenibile" una volta per tutte.

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 eliminare il fardello di impegni pluriennali che il paese interessato non riuscirà mai ad assolvere. 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* - E' 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* - E' 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. E' 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 - E' 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 paesi¹, quattro dei quali hanno raggiunto il *completion point* (Uganda, Bolivia, Guyana e Mozambico) lo raggiungeranno entro il primo semestre del 1999, mentre il debito di Senegal e Benin è stato dichiarato sostenibile². 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 Mauritania³ - che potrebbe raggiungere il *decision point* nell'estate di quest'anno - e l'Etiopia⁴ (la cui eleggibilità è 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 <i>decision point</i>)					
Paese	<i>Decision Point</i>	<i>Completion Point</i>	Obiettivo stabilito debito/esportazioni (in%)	Riduz. del debito in termini nominali (milioni di US\$)	Riduzione 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

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.

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 stata 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. E' 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), condizione previa per

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

3. I tempi dell'iniziativa⁵. 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). E' 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. E' 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 acuiscono l'incertezza previsionale, rendendo difficile ai creditori multilaterali e bilaterali effettuare calcoli attendibili sugli impegni da prendere.

⁵ 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.

5. Per casi particolari (paesi denominati "post-conflict"⁶ 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 un 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 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 sociali⁷.
7. Un altro tema molto dibattuto è stato quello della necessità di focalizzare maggiormente sui problemi relativi alla povertà, e del legame tra l'iniziativa HIPC

6 Cfr. riquadro sui paesi "post-conflict" nel capitolo dedicato al gruppo della Banca Mondiale.

7 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.

e le azioni per ridurre la povertà⁸. 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. E' 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

⁸ 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".

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
- 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)⁹. 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 Banca¹⁰, permanendo un certo grado di incertezza. In seguito, sono stati stimati anche i costi addizionali derivanti dal miglioramento dell'HIPC.

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

10 *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).*

Sono attualmente allo studio diversi scenari di costo, modulati a seconda del numero dei paesi, degli obiettivi, e della calendarizzazione dell'assistenza¹¹. 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. E' stata da più parti sottolineata la necessità di rivedere l'approccio italiano in materia, sostenendo l'opportunità di un

¹¹ 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.

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 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 (vedi tabella).

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.173/1990¹²).

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

¹² 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".

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).