

Elementi per una riforma della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale

LUCA TRENTIN

Cos'è e come funziona la World Bank*

Dalla sua nascita la WB ha finanziato oltre seimila progetti di sviluppo in 140 paesi, per un valore di 300 miliardi di dollari. Forte di uno staff di ottomila persone, è la più grande istituzione dedicata al finanziamento di programmi di sviluppo del pianeta. La WB è una delle creature della Conferenza tenutasi nel 1944 a Bretton Woods (USA), che vide la nascita del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade - Accordo generale sul commercio e le tariffe) e dell'IMF (International Monetary Fund - Fondo Monetario Internazionale).

Secondo lo statuto, gli scopi della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD - International Bank for Reconstruction and Development, il nucleo iniziale di quello che ora è il gruppo della WB) erano i seguenti:

assistere la ricostruzione e lo sviluppo dei territori dei paesi membri, facilitando investimenti di capitali per finalità produttive e promuovere la crescita equilibrata del commercio internazionale... incoraggiando gli investimenti internazionali, per contribuire all'aumento della produttività, al miglioramento delle condizioni di vita e lavorative.

La WB avrebbe operato fornendo garanzie per gli investimenti privati e prestando direttamente dal proprio capitale.

Il primo prestito ad un Paese in Via di Sviluppo - il Cile - fu approvato nel

* Dati e notizie contenuti nella presente relazione sono tratti da bollettini informativi e pubblicazioni curati dalla «Campagna per la Riforma della Banca Mondiale».

1948 e fu destinato a finanziare la costruzione di un impianto idroelettrico del valore di 1,5 milioni di dollari. Dalla sua nascita e fino al 1993 l'IBRD ha concesso oltre 3500 prestiti per un totale di 235 miliardi di dollari. I prestiti dell'IBRD, in genere, vengono ripagati dopo un periodo di cinque anni di «grazia», passati i quali i governi hanno dai 15 ai 25 anni per ripagare il prestito ai tassi di mercato.

Il gruppo della WB è oggi formato da IBRD, IDA (International Development Agency), IFC (International Financial Corporation, lo sportello avrebbe finanziato almeno 1/3 dei progetti privati nel settore energetico), MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency, creata nel 1985, fornisce assicurazioni di rischio politico, garantendo gli investimenti privati contro i rischi legati ad espropriazioni, nazionalizzazioni, guerre civili, trasferimenti di valuta e rescissione di contratti di valore totale fino a 50 milioni di dollari) e ICSID (International Center for the Settlement of Investments Disputes).

I numeri della WB

Paesi membri: 178.

Principali azionisti: Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito.

Principali clienti: Cina, Messico, Russia, Indonesia, Brasile, India.

Volume medio di prestiti annui: IBRD 15,9 miliardi di dollari; IDA 6,4 miliardi di dollari.

Distribuzione geografica dei prestiti:

| | |
|------------------------------|--------|
| Africa | 11,8 % |
| Asia Orientale e Pacifico | 25,8 % |
| Asia Meridionale | 13,2 % |
| Europa e Asia Centrale | 18,0 % |
| America Latina e Caraibi | 25,3 % |
| Medio Oriente e Nord America | 6,0 % |

Distribuzione settoriale dei prestiti:

| | |
|--------------|--------|
| Agricoltura | 14,7 % |
| Trasporti | 13,2 % |
| Energia | 13,7 % |
| Settori vari | 12,2 % |
| Istruzione | 9,3 % |
| Finanziario | 7,5 % |

| | |
|---------------------------------|-------|
| Sviluppo Urbano | 6,0 % |
| Salute e Alimentazione | 5,8 % |
| Risorse idriche e reti fognarie | 4,7 % |

Prestiti destinati al settore privato:

IFC 2,9 miliardi di dollari l'anno per progetti di investimento con un valore pari a 18 miliardi di dollari.

MIGA 600 milioni di dollari l'anno per progetti di investimento con un valore pari a 2,5 miliardi di dollari.

L'IDA e gli aiuti ai paesi poveri: un affare per ricchi

Solo con la creazione dell'IDA (International Development Agency - Agenzia internazionale per lo sviluppo), però, la WB diventa una vera e propria istituzione di sviluppo. L'IDA venne istituita nel 1960 per erogare crediti a tasso agevolato a favore dei paesi più poveri - quelli con PIL pro capite pari a 610 dollari o meno (in valuta 1990) - come risultato delle pressioni di India, Cile e Jugoslavia che negli anni 50 chiesero alle Nazioni Unite di istituire un'amministrazione speciale per lo sviluppo.

Da allora l'IDA ha concesso prestiti per un totale di circa 78 miliardi di dollari, a interessi praticamente nulli e con un periodo di «grazia» di dieci anni, mentre i governi hanno 40 anni a disposizione per ripagarli.

A differenza dell'IBRD, il capitale dell'IDA viene ricostituito ogni tre anni da contributi approvati dai parlamentari dei paesi membri; l'ultimo rifinanziamento è avvenuto nel 1993.

Nonostante l'IDA finanzi programmi espressamente destinati alla lotta alla povertà, secondo una stima Oxfam International almeno 2/3 dei fondi vengono utilizzati dai paesi poveri per ripagare il proprio debito estero mentre la concessione dei prestiti IDA è condizionata all'attuazione di politiche di aggiustamento strutturale con le quali la WB valuta la credibilità economica del paese.

Alcuni settori della WB stanno considerando l'eventualità di utilizzare l'IDA per fornire garanzie agli investitori privati nei casi in cui gli investitori privati dei paesi destinatari dei fondi IDA non siano in grado di fornire risorse finanziarie sufficienti all'esecuzione del progetto.

Negli anni passati l'IDA fu al centro dell'attenzione dei parlamenti e delle associazioni ambientaliste di tutto il mondo. Nel 1990 un rapporto interno della WB rivelò che il 38% dei progetti IDA non erano riusciti ad ottenere i risultati desiderati. Nel 1993, decine di ONG di tutto il mondo sottoscrissero un documento sul rifinanziamento dell'IDA chiedendone il blocco. Si identifica-

rono una serie di riforme necessarie per rendere l'IDA Più trasparente ed adatta a svolgere il suo ruolo, promuovendo uno sviluppo ecologicamente sostenibile e socialmente giusto.

Nel 1994 una mozione presentata da rappresentanti di tutti i gruppi politici del parlamento italiano ha proposto una sospensione del 33% della quota annuale che il nostro paese si era impegnato a versare per il decimo rifinanziamento dell'IDA pari a 1124 miliardi di lire per tre anni, finchè non fossero state attuate riforme sostanziali delle politiche della WB e non fossero migliorati i canali di controllo sulla partecipazione italiana alle Banche Multilaterali di Sviluppo. Il governo, forse per evitare il dibattito in aula, accettò questa mozione come raccomandazione. Nonostante la mozione, il governo italiano non ha ancora messo in atto alcuna misura volta a garantire la coerenza degli impegni internazionali del paese nel settore ambientale ed informare le scelte del nostro rappresentante presso la WB.

L'interessamento dei parlamenti degli stati finanziatori della WB è stato ed è tuttora uno degli elementi determinanti per una sua riforma. A più riprese, negli ultimi anni, il Congresso USA ha manifestato l'intenzione di sospendere la concessione delle quote IDA fino all'attuazione di serie riforme nell'ambito della banca, volte a garantire la valutazione indipendente dei progetti e l'accesso all'informazione. Il Bundestag tedesco discusse nel 1995 una mozione sull'IDA, nella quale si sottolineava come il 29% dei fondi venissero usati per progetti di infrastrutture, quali le grandi dighe, che sono tuttora causa di impoverimento, distruzione dell'ambiente e violazione dei diritti umani. La mozione sottolineava, inoltre, come i crediti IDA fossero causa di indebitamento per i paesi poveri.

Le trattative relative all'ultimo rifinanziamento IDA (triennio 1997 - 1999) si sono concluse con un accordo secondo il quale l'accesso delle imprese agli appalti per progetti IDA verrà regolato in proporzione al contributo concesso dai paesi delle imprese interessate. Va notato a questo proposito che una buona parte dei prestiti IDA rientrano di norma nei paesi donatori sotto forma di appalti alle imprese. Nel 1992 ad esempio, l'IDA versò oltre 4 miliardi di dollari ai paesi più poveri, ma di questi almeno la metà venne usato per pagare gli appalti connessi ai crediti IDA. Secondo un calcolo del Ministero del Tesoro americano, per ogni dollaro di contributo alla WB, le imprese americane ne hanno ottenuti due in contratti ed appalti.

A caro prezzo. I prestiti della WB

IDA e IBRD sono le agenzie della WB che si occupano di crediti per il settore pubblico. Esse concedono:

prestiti per progetti ovvero finanziamenti per la costruzione di dighe, stra-

de, infrastrutture per la gestione delle acque, sanità, energia etc.;

prestiti settoriali, rivolti cioè a rafforzare specifici settori produttivi, e vincolati a programmi di privatizzazione,

prestiti istituzionali, destinati a sostenere le istituzioni locali che operano per ridurre le barriere al libero accesso degli investimenti ad esempio agenzie private nel settore energetico, che operano per facilitare i contatti con investitori privati stranieri,

prestiti per programmi di aggiustamento strutturale, che attualmente rappresentano circa il 25% dei prestiti totali, destinati a sostenere le misure che si ritengono necessarie affinché il paese possa godere della fiducia degli investitori privati.

L'ottenimento dei prestiti della WB è vincolato all'impegno dei governi per la stabilizzazione dell'economia, fattore chiave per creare un clima favorevole agli investimenti, e che viene perseguita attraverso l'adozione di misure di politica economica che normalmente prevedono:

- riduzione della spesa pubblica e tagli ai servizi sociali, in particolare istruzione e sanità, considerati non produttivi in termini economici;
- riduzione dei sussidi per le classi più povere;
- restrizione nell'accesso al credito;
- privatizzazione delle imprese statali;
- liberalizzazione degli scambi;
- riorientamento dell'economia verso i mercati di esportazione;
- rimozione delle barriere agli investimenti privati;
- deregulation del mercato del lavoro.

Come conseguenza dei piani di aggiustamento strutturale si è osservata una diminuzione dei salari ed un aumento del divario tra ricchi e poveri. Il supporto all'esportazione di prodotti e materie prime provoca l'abbandono delle colture di sussistenza da parte dei contadini e la loro sostituzione con produzioni agricole destinate al business agroalimentare mondiale con conseguenti gravi rischi per la sicurezza alimentare.

Ne risente anche l'ambiente: un recente studio del WWF mette in evidenza le connessioni tra distribuzione delle risorse naturali e degli ecosistemi quali deforestazione, erosione del suolo, alterazione degli equilibri idrogeologici.

La WB sta ora discutendo l'efficacia dei piani di aggiustamento strutturale ed ha prodotto nel 1996 un documento intitolato *L'impatto sociale delle operazioni di aggiustamento*, nel quale sono stati esaminati i piani di aggiustamento effettuati in 53 paesi dal 1980 al 1993. Secondo il documento, in 8 dei 23 paesi esaminati si è avuto un aumento della povertà, mentre in 11 dei rimanenti 15 paesi la povertà è diminuita meno del 2%. Le spese sociali pro capite, inoltre, sarebbero diminuite nel 60% dei paesi esaminati.

A chi serve la WB?

La WB gioca un ruolo chiave nel promuovere gli interessi commerciali del settore privato. Negli ultimi anni si è assistito ad un costante aumento dell'impegno delle agenzie IFC e MIGA, che operano nell'erogazione di prestiti al settore privato e nella concessione di garanzie di credito contro i rischi politici.

L'IFC inoltre partecipa, con quote del capitale sociale, alla creazione di joint ventures nei PVS assieme alle imprese multinazionali. Il ruolo di IFC e MIGA, in uno scenario globale che vede il volume di flussi di capitale privato dominare il mercato, è costantemente in crescita: gli investimenti diretti esteri delle imprese nei PVS ha ormai superato quello relativo agli aiuti ufficiali allo sviluppo (nel solo 1994, questi hanno raggiunto i 172 miliardi di dollari mentre i fondi ufficiali di cooperazione allo sviluppo sono scesi a 54,5 miliardi di dollari).

In questo scenario, la WB sta tentando di cambiare il proprio ruolo finanziando sempre più piani di aggiustamento strutturale e concedendo prestiti di sostegno alle politiche di privatizzazione e di garanzie agli investimenti privati, per creare così un ambiente favorevole agli investimenti delle società multinazionali. Secondo alcuni osservatori la WB si starebbe trasformando così in una banca commerciale pubblica piuttosto che in una banca di sviluppo.

Di qui la critica mossa da più parti verso la WB che non sarebbe più fedele al proprio mandato di lotta alla povertà ma si sarebbe trasformata in un istituzione che canalizza denaro pubblico in operazioni di puro sostegno alle imprese commerciali.

Le contraddizioni tra quello che la WB sostiene, attraverso le parole del presidente Wolfensohn, e i risultati effettivi delle sue politiche sono sempre più evidenti. Da una parte il nuovo presidente annuncia una serie di promettenti cambiamenti nelle politiche e negli atteggiamenti nei confronti delle popolazioni locali, delle ONG, nonché dell'ambiente e della trasparenza. Dall'altra, però, resta invariato il principale obiettivo della WB: liberalizzare la circolazione di capitali e stimolare la crescita economica quantitativa, nella speranza che questa produca benessere per le popolazioni povere.

Si tratta di un modello di sviluppo che ha portato alla quintuplicazione della produzione economica mondiale dal 1950 ai giorni nostri, ma che fa rimanere 1/5 della popolazione del pianeta in condizioni di povertà assoluta, ed aumenta la pressione sugli ecosistemi e le risorse naturali del pianeta.

La valutazione di impatto sociale della WB

In seguito ad un rapporto interno dell'OED (Operations Evaluation De-

partment - dipartimento di valutazione delle operazioni), nel quale venivano manifestate preoccupazioni in merito agli effetti degli aggiustamenti sulla spesa sociale e sull'aggravamento delle condizioni di povertà dei PVS, la WB ha lanciato un'iniziativa, il SAPRIN (Structural Adjustment Program Review Initiative - iniziativa di riesame dei programmi di aggiustamento strutturale) allo scopo di coinvolgere la società civile ed i governi in una discussione sull'efficacia dei piani di aggiustamento strutturale, ed accertare se l'esito degli stessi possa essere migliorato garantendo una più ampia partecipazione della società civile. Il progetto vede la partecipazione di 220 ONG di 50 paesi e però non viene finanziato dalla WB ma da contributi bilaterali e di fondazioni private. L'iniziativa è di fondamentale importanza, anche se restano molti punti in sospeso, soprattutto riguardo il processo decisionale e l'elaborazione « a priori » dei piani di aggiustamento. Le ONG ritengono infatti che debba essere garantita la partecipazione della società civile sin dall'inizio del processo di definizione dei programmi di aggiustamento strutturale e delle strategie di assistenza per paese, evitando quindi che la discussione avvenga sulla base di progetti già decisi dalla sola WB.

L'Inspection Panel (IP): un importante meccanismo di controllo democratico e di appello per le comunità locali

L'IP (Commissione di ispezione) iniziò la sua attività in seguito alle raccomandazioni di un rapporto interno, il Rapporto Branford Morse. Il rapporto analizzò il comportamento del personale delle WB in occasione di un progetto di sviluppo per la costruzione di una grande diga nella Valle di Narmada in India che avrebbe causato l'espulsione dalle loro terre di decine di migliaia di abitanti della valle. L'indagine concluse che la WB aveva in tutto e per tutto trascurato le proprie linee guida sull'impatto ambientale, la consultazione con le comunità locali ed il reinsediamento forzato, comportandosi in maniera scorretta. Il rapporto propose l'istituzione di un meccanismo di controllo indipendente che potesse servire per accertare eventuali responsabilità in caso di danni alle popolazioni locali derivanti dalla mancata osservanza delle linee guida e delle politiche operative da parte del personale della WB.

L'IP ha competenza per indagare su ricorsi presentati da individui o da gruppi di individui che si ritengono danneggiati dalla mancata osservanza delle politiche e procedure della WB in progetti finanziati dalla IBRD e dall'IDA. Finora l'IP ha effettuato, tra gli altri, indagini su quattro ricorsi: Arun III (Nepal), il progetto in esame riguardava la costruzione di una grande diga; Planaforo (Brasile), per un progetto di demarcazione dei territori indigeni; Bio-Bio (Cile) e Yacyretà (Argentina- Paraguay) per progetti riguardanti, in entrambi i casi, la costruzione di grandi dighe. In tutti e quattro i casi l'IP ammi-

se che da parte della WB erano state violate le procedure di valutazione dell'impatto ambientale e le politiche della WB sui popoli indigeni.

A detta delle ONG impegnate in progetti di riforma della WB l'importanza dell'esistenza di uno strumento come l'IP rende necessario un costante supporto politico da parte dei governi e dei parlamenti a quest'iniziativa.

Alcuni progetti di riforma: come la pensano le ONG

In un'audizione dell'8 aprile 1997 presso la Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati nell'ambito dell'«Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma dell'ONU» la Campagna per la riforma della Banca Mondiale, una delle ONG italiane impegnate in progetti di riforma delle istituzioni di Bretton Woods, indicava - tra gli altri - i seguenti punti di riforma:

- maggior coordinamento tra le istituzioni di Bretton Woods e le altre agenzie delle Nazioni Unite;
- miglioramento delle qualità delle politiche e dei progetti della WB;
- revisione delle condizioni di accesso ai piani di riduzione del debito dei PVS, svincolandoli dall'attuazione dei piani di aggiustamento strutturale;
- condizioni di accesso al credito che non penalizzino il microcredito;
- promozione di progetti di agricoltura sostenibile;
- maggiori e più efficaci strutture di controllo dei progetti anche per quanto riguarda la valutazione di impatto ambientale e sociale;
- introduzione di meccanismi di controllo democratico o di valutazione dell'operato del Fondo Monetario Internazionale e di nuove politiche di accesso all'informazione.

Il programma d'azione del summit sui diritti sociali svoltosi a Copenhagen nel marzo 1995 esortava IMF e WB e le altre istituzioni internazionali a garantire che i programmi di aggiustamento strutturale non pongano un ostacolo allo sviluppo sociale. IMF e WB continuano ad usare piena discrezionalità nel considerare o meno le decisioni e raccomandazioni delle Nazioni Unite. Questo ha permesso loro di sviluppare proprie linee politiche su questioni fondamentali quali l'ambiente, i diritti umani, educazione e diritti sociali in assoluto isolamento. L'IMF con le sue politiche di aggiustamento strutturale ha più volte ostacolato il perseguimento delle finalità delle agenzie delle Nazioni Unite quali l'UNICEF, l'OMS, l'UNESCO.

Questa sovrapposizione di competenze vanifica gli impegni sottoscritti dagli Stati con la ratifica delle convenzioni internazionali

La WB è stata, nel corso degli oltre cinquanta anni di vita, al centro di vivaci controversie e dispute sull'efficacia del suo operato e sulla sua capacità di

perseguire gli obiettivi di lotta alla povertà che sono al centro del suo mandato. Una commissione di valutazione interna, in un rapporto pubblicato nel 1993, affermava che almeno il 37,5% dei progetti finanziati dalla WB nel 1991 erano da considerare soddisfacenti. Inoltre, solo il 22% dei progetti era in regola con le norme e le clausole che ne regolavano il finanziamento.

Secondo un rapporto commissionato dal Congresso USA alla Corte dei Conti americana «circa il 40% dei progetti era basato su analisi economiche meno che accettabili». Anche l'attività di controllo e supervisione dei progetti della WB venivano descritte dalla Corte come «piene di lacune».

Il totale del debito estero di tutti i PVS nel 1994 ammontava a ben 1990 miliardi di dollari, e secondo stime della WB questa cifra avrebbe superato quota 2000 miliardi nel 1995. La WB, all'indomani del summit di Halifax, propose un piano di riduzione del debito «multilaterale» a livelli cosiddetti «sostenibili». L'iniziativa della WB riguardava però 7,6 miliardi di dollari contro un debito di 280 miliardi (i dati si riferiscono al debito dei paesi poveri fortemente indebitati) e rimaneva vincolata all'attuazione, nell'arco di sei anni, dei piani di aggiustamento.

Le ONG auspicano il superamento, quanto prima, della logica della riduzione della povertà basata su misure di compensazione affrontando le cause che sono alla base della stessa, tra cui l'iniqua distribuzione del reddito e della proprietà terriera e dell'accesso alle risorse naturali.

Un rapporto interno della WB dell'agosto 1997 confermava le preoccupazioni sugli effetti degli aggiustamenti della spesa sociale e sull'aggravamento delle condizioni di povertà dei PVS.

Il summit internazionale sul microcredito tenutosi a Washington nel marzo del 1997 considerava necessario un aumento dei fondi di cooperazione destinati al microcredito. I progetti della WB (come quello del 1995 denominato «C-GAP») dettano spesso condizioni per la concessione di finanziamenti che minano all'interno dei paesi beneficiari l'esistenza del microcredito. Le condizioni per la concessione di crediti C-GAP prevedevano ad esempio: la cancellazione delle leggi antiusura, delle sovvenzioni statali e l'introduzione di tassi di interesse di tipo bancario, insieme all'imposizione di «best practices» valide per tutti i paesi, trasformando il microcredito, esperienza basata sul concetto di solidarietà, in un sistema bancario vincolato alle leggi di mercato.

Su 162 progetti della WB nel settore agricolo solo 22 applicano principi di lotta integrata. Dal 1988 al 1995 la WB ha concesso almeno 250,7 milioni di dollari in forniture di pesticidi. Le ONG auspicano la promozione da parte della WB di progetti di agricoltura sostenibile, venendo così incontro agli impegni presi dalla FAO nel finanziare una struttura multilaterale per il finanziamento di programmi di lotta integrata.

Inoltre la WB, pur riconoscendo la rilevanza della Convenzione ONU sui mutamenti climatici, continua a finanziare progetti che contribuiscono al ri-

scaldamento globale del pianeta.

La WB non effettua ancora in maniera adeguata la valutazione di impatto ambientale dei progetti finanziati. Secondo un documento interno, datato giugno 1996, la valutazione di impatto ambientale non svolge un ruolo determinante nell'attuazione del progetto poiché spesso viene svolta troppo tardi.

Il personale della WB non avrebbe garantito l'effettiva consultazione con le comunità locali in sede di redazione dei progetti.

Anche i progetti finanziati dalle agenzie per il settore privato (IFC e MIGA) sono realizzati in gran parte senza attuare un controllo accurato dell'impatto socio-ambientale, anche perché esse non dispongono di meccanismi di valutazione interni al pari delle agenzie per i finanziamenti al settore pubblico (IBRD e IDA).

Le ONG premono affinché anche IFC e MIGA vengano dotate della capacità di prevenzione degli effetti negativi delle attività di finanziamento al settore privato. Resta da vedere quanto gli obblighi derivanti dal segreto commerciale e dal dovere di tutelare la libera concorrenza intaccheranno la portata e l'esito dei processi di introduzione di meccanismi di controllo.

Per ogni ulteriore e più aggiornata informazione è possibile rivolgersi personalmente alla «Campagna per la Riforma della Banca Mondiale», via Ferraironi 88/g - 00172 Roma, tel. 06/24404212; fax 06/2424177. ■