
PER UNA CITTADINANZA GLOBALE

RAPPORTO SUL DEBITO
2006-2010

Tavolo Giustizia e Solidarietà - CEI

Capitolo 2 - Il debito estero oggi

Le premesse del Giubileo

Le origini della crisi e le prime risposte dei creditori

Le origini del debito¹ del Sud del mondo risalgono ai primi anni '70 quando, in occasione della prima crisi petrolifera, i mercati finanziari furono letteralmente invasi dai cosiddetti petrodollari, cioè dalla grande liquidità derivante dagli aumentati ricavi dei paesi produttori di petrolio. Di fronte a tanta liquidità le grandi banche internazionali si mossero in tutto il mondo per offrire denaro, proponendo prestiti a tassi di interesse particolarmente bassi. Tutti gli operatori si indebitarono, compresi i paesi del Sud del mondo, profittando delle condizioni particolarmente vantaggiose offerte dalle banche. Ma dopo qualche anno di stabilità la situazione cambiò. Con la seconda crisi petrolifera, nel 1979, i governi americano e britannico di Ronald Reagan e Margaret Thatcher, preoccupati della forte inflazione che l'aumento del greggio generava, avviarono politiche economiche di tipo nuovo, che fecero impennare i tassi di interesse e, nel caso degli USA, aumentare il valore del dollaro. Si affermavano cioè le politiche neoliberiste, ispirate in particolare alle tesi del "monetarismo" dell'economista americano Milton Friedman, secondo cui occorre contrarre la quantità di moneta in circolazione per ridurre la domanda di consumi e quindi raffreddare i prezzi. Alzare i tassi di interesse avrebbe attirato risorse nel mercato finanziario sottraendole all'economia reale, cioè ai consumi, inducendo le imprese a contenere i prezzi per ribaltare il trend di riduzione delle vendite. Nel caso USA, un aumento rilevante dei tassi avrebbe suscitato una domanda di dollari per investire nel mercato finanziario interno, diventato grazie ai nuovi tassi molto profittevole, e un dollaro più forte avrebbe alleggerito il consistente costo delle importazioni americane. L'impatto di queste scelte sui paesi indebitati fu violentissimo, perché all'aumento degli interessi si compose il fatto che per ogni dollaro da versare ai creditori² ora occorreva utilizzare una somma in moneta locale molto più elevata e senza che fossero cambiate le condizioni interne, senza cioè che le risorse in valuta nazionale dei governi indebitati fossero aumentate.

La crisi scoppiò nel 1982, quando i grandi debitori latinoamericani interruppero i pagamenti, divenuti insostenibili. Di fronte al rischio di una crisi finanziaria che mettesse in ginocchio le grandi banche d'affari internazionali, straordinariamente esposte verso i paesi del Sud del mondo, i governi dei paesi ricchi avviarono diversi strumenti di intervento e una stagione di finanziamenti che di fatto mise i paesi debitori nelle condizioni di saldare il loro debito con le banche. Gli operatori finanziari privati che avevano rischiato il fallimento uscivano di scena senza gravi perdite grazie all'intervento pubblico e i paesi del Sud si ritrovarono ancora debitori, ma di soggetti pubblici questa volta: i paesi del Nord del mondo (debito bilaterale) e le Istituzioni Finanziarie

¹ Come già per il capitolo precedente per un approfondimento tecnico di alcune delle tematiche di questo capitolo si veda il citato Rapporto 2000-2005, in particolare per l'analisi delle caratteristiche dell'iniziativa HIPC. Per un approfondimento delle origini del debito estero si veda R.MORO, *Il debito internazionale: una relazione perversa*, in "Politica internazionale" n. 3/2000, IPALMO Roma e R.PANIZZA, "Politiche neoliberiste, finanziarizzazione dell'economia mondiale e problema del debito estero del terzo mondo", in D. J. ANDRÉS – S. SCHIPANI, *Debito internazionale, principi generali del diritto, corte internazionale di giustizia*, Libreria Editrice Vaticana e Libreria Lateranense, Roma 1993.

² La quasi totalità dei contratti era sottoscritta in dollari USA che di fatto avevano in quel periodo una vera e propria funzione di moneta internazionale.

Internazionali (IFI), come Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale (FMI) e le Banche regionali di sviluppo³ (debito multilaterale).

La nuova esposizione era meno pesante di quella che aveva portato alla crisi, ma solo perché consentiva tempi maggiori di restituzione. Anche negli anni successivi, di fronte alle fatiche dei debitori, l'unico strumento di alleggerimento fu quello del riscadenzamento dei pagamenti. I creditori sostenevano che i debiti non dovessero essere cancellati, perché questo avrebbe attribuito al beneficiario l'etichetta di debitore insolvente, negandogli future possibilità di indebitarsi ed espellendolo di fatto dalla comunità finanziaria. Ancora più forte era il tabù intorno alla cancellazione dei debiti multilaterali, quelli contratti con le Istituzioni Finanziarie Internazionali. Poiché queste sovrintendono alla stabilità finanziaria internazionale, ammettere che i loro crediti possano essere cancellati significava, secondo molti, indebolire la credibilità finanziaria di queste istituzioni e rendere vulnerabile l'intero sistema finanziario internazionale. Inoltre si sosteneva che consentire azioni di cancellazione avrebbe favorito il cosiddetto "azzardo morale", cioè avrebbe facilitato l'irresponsabilità dei creditori, che sapendo di poter contare sulle cancellazioni non si sarebbero curati delle conseguenze del mancato pagamento dei loro debiti.

A queste considerazioni si sommarono le critiche rivolte ai governi indebitati, accusati di avere sperperato il denaro ricevuto in sistema di spesa corrotti e inefficienti o di averlo utilizzato per acquistare armi o per progetti inutili, o ancora di averlo rubato, indebitandosi a nome delle popolazioni ma trasferendo il denaro nei paradisi finanziari sui conti privati dei governanti. Cancellare debiti a chi aveva sprecato o rubato il denaro avrebbe legittimato l'immoralità. In realtà questi fenomeni erano effettivamente esistiti, ma a ben osservare non erano mai imputabili esclusivamente alle responsabilità dei governi locali. Molto spesso i progetti fallimentari erano suggeriti e imposti dagli stessi paesi che erogavano (o le cui banche erogavano) i prestiti; le armi erano vendute dalle nazioni del Nord, magari vincolando alla loro vendita i nuovi prestiti; l'accredito in Europa e nei paradisi a nome dei leader veniva effettuato su conti delle medesime banche che erogavano o trasmettevano il prestito.

Le resistenze a cancellare potevano avere un fondamento in situazioni di normalità. La vicenda del debito estero dei paesi del Sud del mondo viceversa presentava caratteri di straordinarietà. La sua dimensione⁴ era divenuta enorme e comportava un sistematico impoverimento delle popolazioni, sottraendo una parte notevolissima di risorse pubbliche all'investimento interno. Occorreva insomma un approccio diverso e nuovo al problema, che guardasse alle esigenze della popolazione e mettesse i paesi indebitati in condizioni di nuova solvibilità. Vi era in gioco una importante questione di giustizia e una più semplice esigenza di stabilità dei mercati. Ragioni di giustizia chiedevano la cancellazione: calcolato in valuta locale o con valute forti, ma diverse dal dollaro, il debito risultava già pagato. Prima di ogni altra considerazione sugli sprechi, i debitori avevano assunto un impegno e lo avevano onorato, ma la contabilità ufficiale usata dai creditori, utilizzando come unità di misura il dollaro, faceva tuttora apparire il debito come esistente. La stabilità dei mercati si poteva ottenere in modo più efficace e duraturo restituendo credibilità finanziaria ai paesi debitori con una operazione che riconoscesse l'insostenibilità e l'iniquità del debito formalmente riconosciuto dalle contabilità.

Il Giubileo: nasce una nuova stagione

Fu solo con le campagne lanciate in occasione del Giubileo che maturò il consenso internazionale

³ Si tratta di banche costruite sul modello della Banca Mondiale che operano in ambito continentale.

⁴ Il debito cresceva anche in ragione della capitalizzazione del servizio del debito non pagato. Se alla scadenza il debitore non riusciva a pagare interamente il servizio del debito, la somma non pagata andava ad aumentare il debito e originava negli anni successivi interessi maggiori, rendendo sempre più oneroso il servizio del debito.

necessario per andare oltre la logica dei riscadenzamenti e avviare una iniziativa internazionale che per la prima volta parlava di cancellazione del debito.

Nel 1996, due anni dopo la pubblicazione della *Tertio Millennio Adveniente* di Giovanni Paolo II, era stata varata l'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*). Per la prima volta si parla di cancellazione del debito, ma si tratta ancora di cancellazioni parziali e con condizioni di accesso e applicazione molto limitanti. Nel settembre 1999, dopo le pressioni della società civile e la consegna dei venti milioni di firme all'appello per la cancellazione consegnati da Jubilee 2000 al G7, prende luce la seconda fase dell'iniziativa, spesso indicata semplicemente come HIPC II. Essa allarga i criteri di accesso e migliora radicalmente gli strumenti di applicazione. Contemporaneamente vengono lanciate le *Poverty Reduction Strategies* (PRS), che chiudono la stagione degli aggiustamenti strutturali, cioè i programmi di liberalizzazione selvaggia delle economie delle nazioni indebitate ai quali si vincolavano le possibilità di riscadenzamento dei debiti e i nuovi finanziamenti. I programmi di aggiustamento strutturale, replicati ideologicamente nello stesso modo in ogni paese, avevano fallito nella maggior parte delle situazioni in cui vennero applicati. Proprio sulla spinta dell'elaborazione culturale e scientifica suscitata anche dalle campagne della società civile, la comunità internazionale accetta di considerare impegno prioritario la lotta alla povertà identificando la *governance* e il dialogo con la società civile locale fra gli strumenti fondamentali per la sua riuscita. Ai *Policy Framework Paper* (PFP), scritti dai funzionari del Fondo monetario e della Banca mondiale, come documenti di programmazione economica e politica succedono ora i *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) che i governi locali devono redigere con il coinvolgimento della società civile locale. L'anno successivo i paesi membri delle Nazioni Unite, riuniti a New York per l'Assemblea Generale che apriva il millennio, scelgono gli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG)⁵. I PRSP diventano gli strumenti concreti per definire come e quanto ci si avvicinerà agli Obiettivi e permettono ai creditori di misurare gli impegni assunti dai debitori per promettere e poi effettuare la cancellazione del debito. Qualche mese dopo si tenne la Conferenza Interministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC-WTO) che varò la cosiddetta *Agenda di Doha*, nella quale i paesi si impegnavano ad articolare i vari elementi di regolazione del commercio internazionale in coerenza con gli MDG. L'*agenda di sviluppo* del WTO doveva arrivare a concordare accordi e prezzi che rendessero le esportazioni dei paesi del Sud strumento di finanziamento dello sviluppo e non più di sfruttamento. All'inizio del 2002 la Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo redige il *Monterrey Consensus*, dal nome della città che ospita la Conferenza, nel quale si indica un sentiero che consenta a tutti i paesi per gli anni successivi l'afflusso di risorse sufficiente per finanziare i MDG.

Questo elenco di fatti mostra come a cavallo del passaggio di millennio ci sia stata una grande sensibilità internazionale ad intervenire per sradicare la povertà dal pianeta. In qualche caso governi e istituzioni internazionali andarono anche oltre la domanda della società civile. Ma quella spinta venne drammaticamente indebolita dall'attentato alle Twin Towers del settembre 2001. Nell'agenda internazionale al primo posto vennero collocate la sicurezza e la lotta al terrorismo e fu solo nel 2005, primo anno di verifica dei MDG, che si tornò a parlare di Sud del mondo e riduzione della povertà.

Oggi, a dieci anni dall'avvio della nuova stagione si può dire che la questione del debito, col suo peso iniquo sui più poveri, è stata risolta?

⁵ *Millennium Development Goals*, MDG.

L'iniziativa internazionale

Un risultato in chiaroscuro

La retorica internazionale, quale la si è letta dai documenti finali del G7-G8 e, in modo più sobrio, in quelli delle IFI, ha spesso raccontato la questione del debito come una questione risolta positivamente. Al di là delle considerazioni sui cambi di tono dei documenti che descrivevano le finalità da raggiungere⁶, è qui necessaria una considerazione serena dei dati dell'indebitamento. L'iniziativa HIPC ha avuto una sua efficacia controllando ed evitando l'aumento sistematico delle esposizioni dei paesi indebitati. Coniugata con le PRS ha permesso in diversi casi di aumentare la spesa sociale. Ma la sua impostazione iniziale scontava un limite fondamentale: quello delle modalità di accesso. Come già sostenuto nel Rapporto sul debito 2000-2005⁷, il criterio della sostenibilità previsto per accedere all'iniziativa, che misura il peso del debito sul livello delle esportazioni, è quanto meno poco significativo. Ne è una dimostrazione il fatto che sia stato del tutto superato nella *Debt Sustainability Analysis*, le analisi di sostenibilità dell'indebitamento dei paesi che Banca e Fondo hanno lanciato dopo il 2005. Nonostante l'improprietà del parametro, esso non è stato mutato e ciò ha comportato l'esclusione di un grande numero di paesi dall'iniziativa, segnandone così la debolezza principale.

Ad oggi circa la metà del gruppo di paesi a basso reddito⁸ è stato toccato dall'iniziativa. In totale 40 paesi sono entrati nel percorso di cancellazione previsto dall'iniziativa HIPC⁹. Di questi 28 lo hanno terminato e 7 hanno raggiunto il *decision point*, cioè la promessa che i creditori cancelleranno il debito se il paese avvierà in modo adeguato la realizzazione del PRSP. Sono numeri troppo limitati. Lo manifesta in modo evidente il dato aggregato della regione dell'Africa sub-sahariana, l'area più povera del pianeta.

Nella tabella 1 si può esaminare l'andamento dell'esposizione debitoria verso l'estero dei cosiddetti paesi in via di sviluppo, cioè l'insieme dei paesi a basso e medio reddito procapite, dal 2000 in avanti, cioè da quando HIPC II ha preso ad essere implementata. Confrontando il dato più recente con quello del 2000 si può notare un aumento del dato globale. È una dinamica che si riscontra in tutte le aree geografiche aggregate nella tabella. Una lettura superficiale potrebbe far credere che non vi siano state cancellazioni. In realtà l'aggregazione compone dati di paesi che hanno ricevuto riduzioni del debito con quelli di chi lo ha aumentato. Inoltre contiene dati che si riferiscono a paesi emergenti, con caratteristiche diverse da quelli coinvolti dalla crisi debitoria, che possono avere quindi aumentato la loro esposizione verso l'estero in ragione di una vitale *performance* economica. Ma anche un paese che ha visto cancellato il suo debito più antico può aver riaperto una stagione di indebitamento positivo. Le cancellazioni restituiscono credibilità e permettono quindi nuovi indebitamenti a condizioni sostenibili, destinati a finanziare investimenti che offrono un contributo

⁶ Si veda su questo punto il capitolo 3 del citato FONDAZIONE GIUSTIZIA E SOLIDARIETÀ, *Impegni di Giustizia, Rapporto sul debito 2000-2005*, e in particolare le pagg. 116-131.

⁷ Per accedere all'iniziativa HIPC un paese deve avere un debito estero "insostenibile". Per essere considerato tale, secondo i parametri dell'iniziativa deve essere superiore al 150% delle esportazioni. Secondo questo criterio si immagina, cioè, che le esportazioni siano utili per pagare il debito, senza tenere conto del fatto che gli esportatori sono soggetti privati, mentre il debito estero è pubblico e chi lo paga è lo stato. Per una considerazione rigorosa della questione si vedano i vari documenti pubblicati dalla Campagna ecclesiale, dalla Fondazione Giustizia e Solidarietà e il citato testo *Impegni di Giustizia...*, in particolare al capitolo 3.

⁸ Possono accedere all'iniziativa, a condizione di rispettare il parametro dell'insostenibilità descritto nella nota precedente, i paesi del cosiddetto gruppo *IDA only*, vale a dire quelli che, nel sistema della Banca mondiale, possono accedere solo ai finanziamenti IDA (International Development Association, lo "sportello" dedicato ai paesi a basso reddito). Si tratta, in breve, dei paesi con basso livello di reddito procapite, spesso impropriamente chiamati 'poveri'.

⁹ I dati citati in tutto il Rapporto sull'evoluzione dell'iniziativa HIPC sono elaborati a partire da quelli forniti ufficialmente da Banca mondiale e Fondo monetario internazionale. Gli ultimi dati sintetici sono reperibili all'indirizzo <http://go.worldbank.org/85B908KVE0> nel sito della Banca mondiale. L'ultima edizione della *review* è del settembre 2009, più aggiornati i *factsheet* di presentazione dell'iniziativa.

positivo al miglioramento del paese.

Per tutte queste ragioni vorremmo evitare una lettura negativa del dato aggregato generale, che contiene al suo interno molte cose diverse fra loro. Ma vi è un dato nella tabella che permette invece le considerazioni anticipate nei paragrafi precedenti. La regione dell’Africa sub-sahariana è la più povera del pianeta. Al suo interno sono compresi la maggior parte dei paesi con il reddito procapite più basso. Ebbene questa regione vede il dato del suo indebitamento complessivo oscillare intorno ai 200 miliardi di dollari¹⁰ nonostante l’implementazione delle cancellazioni in ambito HIPC. Dei 35 paesi che hanno raggiunto almeno il *decision point*, infatti, ben 29 sono dell’Africa sub-sahariana e 22 su 28 sono i paesi africani che hanno completato l’iniziativa. Le cancellazioni, sebbene consistenti nell’area, sembrano non avere inciso. Clamoroso è il dato del servizio del debito. Nel 1999 tutti giudicavano insostenibile il suo peso. Si diceva che l’Africa non avrebbe potuto svilupparsi, non avrebbe potuto sciogliersi dalla schiavitù della povertà se avesse dovuto continuare a pagare ciò che pagava ogni anno. L’ammontare del servizio del debito dell’Africa sub-sahariana era nel 1999 di 13,5 miliardi di dollari. Allora questa cifra era superiore alla cifra messa a disposizione della spesa sociale. Ebbene quel valore dopo l’avvio di HIPC II sale sino a raggiungere 20 miliardi di dollari annui nel 2005, 21,7 miliardi nel 2006 per flettere a 18,8 nel 2007 e ancora, per fortuna, a 13,6 nel 2008, l’ultimo dato disponibile. Ma se 13 miliardi impedivano di finanziare lo sviluppo e la spesa sociale nel 1999 come possono 21,7 o 18,8 o ancora 13,6 consentirli oggi? Questa domanda rimane tuttora senza risposta.

Non vanno negati i benefici che l’iniziativa internazionale ha portato nei paesi in cui è stata implementata quando le cancellazioni sono state vincolate alla lotta alla povertà e quando è stata coinvolta in modo autentico la popolazione locale. Anzi, l’analisi dei singoli paesi in cui l’iniziativa HIPC è stata applicata mostra che spesso, soprattutto dove è stato più forte il ruolo della società civile, le cancellazioni hanno liberato risorse reali per la spesa sociale e l’investimento per lo sviluppo, migliorando, sia pure senza trasformarle radicalmente, le condizioni del paese. Ma il dato regionale, che ha un certo grado di omogeneità socioeconomica al suo interno, ci mostra con chiarezza che essa è stata largamente insufficiente. Per questo abbiamo parlato di retorica internazionale. Le dichiarazioni che descrivono l’iniziativa un successo danno l’idea che la questione dell’indebitamento insostenibile sia risolta. Ma questo non è vero. La costruzione di relazioni umanizzanti di cui abbiamo parlato non può che fondarsi sulla verità¹¹, su comunicazioni che non siano vulnerabili a fraintendimenti.

¹⁰ Per la confrontabilità dei dati abbiamo preferito utilizzare il valore corrente nominale dei debiti e non il valore attuale netto spesso privilegiato dalle statistiche delle IFI.

¹¹ Cfr. PP 83, PT 18 e 49

Tabella 1 - Indebitamento e servizio del debito per aree geografiche

Debito Estero PVS	1973	1982	1996	2000	2005	2006	2007	2008
Tutti i paesi in via di sviluppo								
Debito Estero Totale (USD)	109,285	658,998	1.942,529	2.152,234	2.622,530	2.810,615	3.450,763	3.718,539
Servizio del debito (USD)	14,162	101,568	244,750	351,687	470,525	538,115	540,159	602,471
<i>di cui interessi</i>	3,991	59,308	91,158	113,917	107,943	122,107	144,286	154,301
Africa Sub Sahariana								
Debito Estero Totale (USD)	13,051	75,901	231,604	211,379	214,677	171,336	189,308	195,699
Servizio del debito (USD)	1,385	7,665	15,161	13,459	20,100	21,717	18,779	13,623
<i>di cui interessi</i>	0,367	4,197	5,781	4,442	7,959	4,333	5,231	4,933
America latina e Caraibi								
Debito Estero Totale (USD)	49,641	321,330	625,307	733,397	735,656	731,225	839,148	894,367
Servizio del debito (USD)	7,661	56,735	102,499	175,139	161,498	195,051	152,904	155,304
<i>di cui interessi</i>	2,404	36,760	37,810	53,773	40,199	45,628	47,699	46,433
Asia orientale e Pacifico								
Debito Estero Totale (USD)	13,180	88,048	494,002	496,904	633,029	667,717	749,988	771,628
Servizio del debito (USD)	1,716	13,381	61,805	73,066	83,201	93,779	93,086	96,950
<i>di cui interessi</i>	0,367	7,436	21,972	25,181	18,711	22,761	26,575	23,988
Asia meridionale								
Debito Estero Totale (USD)	16,679	47,615	151,077	161,198	187,822	217,084	288,517	326,311
Servizio del debito (USD)	1,029	3,425	16,574	15,491	27,739	21,550	43,736	36,611
<i>di cui interessi</i>	0,365	1,805	6,001	5,666	5,665	6,398	8,643	9,171
Europa e Asia centrale								
Debito Estero Totale (USD)	9,052	50,932	305,244	432,673	712,007	893,064	1.242,404	1.398,989
Servizio del debito (USD)	1,352	10,114	29,513	58,236	157,648	175,974	212,312	278,904
<i>di cui interessi</i>	0,293	4,419	12,326	19,247	29,576	37,220	50,446	64,387
Medio Oriente e Nord Africa								
Debito Estero Totale (USD)	7,682	75,172	135,294	116,683	139,340	130,189	141,397	131,545
Servizio del debito (USD)	1,020	10,247	19,199	16,295	20,339	30,044	19,341	21,078
<i>di cui interessi</i>	0,196	4,691	7,268	5,608	5,833	5,767	5,692	5,388
Paesi a basso reddito								
Debito Estero Totale (USD)	9,907	51,785	168,380	151,620	168,099	142,562	158,749	168,325
Servizio del debito (USD)	0,975	3,184	6,177	6,953	6,516	6,469	7,553	8,358
<i>di cui interessi</i>	0,269	1,632	2,112	2,143	1,968	2,127	2,739	2,952

Fonte: Elaborazione da dati della Banca mondiale (*Global Development Finance, World Development Indicators*)

L'azione dei creditori membri del Club di Parigi

I paesi maggiormente coinvolti finanziariamente con i paesi del Sud del mondo si riuniscono periodicamente a Parigi per concordare criteri di gestione dei crediti, riscadenzamenti e cancellazioni. La principale azione dei paesi membri del Club di Parigi¹² si è concretizzata nell'iniziativa HIPC. Essa era nata nel 1996 con una serie di barriere all'ingresso relativamente consistenti e con l'idea di creare una soluzione *una tantum* per intervenire nelle situazioni di insostenibilità del debito. Per molto tempo si confusero tra i creditori posizioni differenziate. Dal 1999 prevalse quella in favore delle cancellazioni, consentendo l'allargamento dell'iniziativa. Rimase però in vigore l'idea di una finestra che si apriva e si sarebbe chiusa in uno spazio di tempo definito, per evitare di dare l'impressione che in qualunque momento, anche in futuro, cattive gestioni delle somme ricevute in prestito potessero essere comunque 'perdonate' grazie alla possibilità di accedere alla procedura di cancellazione. In effetti la presenza della possibilità di annullare il debito può essere un disincentivo al rigore amministrativo nella gestione dei fondi ricevuti in prestito. Questa rigidità però è stata spesso contestata da chi riteneva che ad un atteggiamento rigoroso dovesse corrispondere una maggiore opportunità di accesso alla procedura, anche in futuro, nel caso in cui si ripresentassero condizioni di insostenibilità non dovute a responsabilità endogene. Di fatto l'iniziativa ha conservato un termine di chiusura al 31 dicembre 2006, mantenendo la cosiddetta *sunset clause*, cioè la clausola che permette di avviare la procedura di cancellazione per tutti i paesi che ne abbiano in requisiti in base ai dati del 2004, anche se dovessero qualificarsi completando i passi necessari in futuro.

Come abbiamo accennato, i paesi che sinora sono stati dichiarati ammissibili all'iniziativa sono 40. Di questi 28 l'hanno già portata a termine raggiungendo il *completion point*, 7 hanno raggiunto il *decision point* e 5 non hanno ancora avviato la procedura.

Tabella 2 – Paesi HIPC

Paesi al <i>completion point</i> Afganistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Etiopia, Gambia, Ghana, Guyana, Haiti, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Repubblica Centrafricana, Repubblica del Congo, Ruanda, Malawi, Sao Tomé e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania Uganda, Zambia.
Paesi al <i>decision point</i> Ciad, Costa d'Avorio, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Liberia, Repubblica Democratica del Congo, Togo.
Paesi che non hanno avviato la procedura Comore, Eritrea, Kirghizistan, Somalia, Sudan

Fonte: Banca mondiale e FMI

La cancellazione con l'iniziativa HIPC avviene in due passi. Se il paese è eleggibile, cioè se il suo debito è considerato insostenibile secondo i parametri HIPC, deve redigere un PRSP¹³, dimostrando il coinvolgimento della società civile nella sua redazione. Se i creditori considerano adeguato il documento si raggiunge il *decision point*, cioè il momento in cui i creditori decidono di cancellare il

¹² Il Club di Parigi è un organo informale, da qui l'uso del termine club, composto da 19 paesi ricchi. Tra essi vi sono quelli dell'Europa occidentale, Giappone, Canada, Stati Uniti e Russia. Alle riunioni partecipano diversi altri creditori col ruolo di osservatori, che nella maggior parte dei casi applicano ai loro crediti le stesse decisioni assunte dal Club in materia di riscadenzamenti e cancellazioni.

¹³ Il PRSP è il Documento strategico di riduzione della povertà. Vedi i paragrafi precedenti.

debito. I pagamenti del servizio del debito vengono sospesi e il paese si impegna a realizzare quanto contenuto nel PRSP. Dopo un certo periodo (in genere un triennio, ma la durata varia da paese a paese), se i creditori ritengono adeguatamente implementati gli impegni del PRSP, si raggiunge il *completion point* e i debiti vengono annullati in modo formale e definitivo.

È importante però ricordare che se oggi il debito estero bilaterale viene annullato in modo pressoché totale in passato non era così. Per diversi anni i creditori cancellavano solo i debiti più antichi¹⁴. Questo permetteva di parlare di cancellazione, ma rimanevano in essere i debiti accumulati negli ultimi quindici anni, che costituivano una parte rilevante del totale. Dal 2001, grazie anche all'impegno dell'Italia¹⁵, gradualmente i diversi creditori hanno accettato di comprendere nell'iniziativa HIPC anche i debiti più recenti.

Crediti multilaterali e MDRI

Allo sforzo di cancellazione bilaterale che si realizzava nell'ambito dell'iniziativa HIPC non corrispondeva una analoga azione per i debiti multilaterali. Da parte della società civile internazionale più volte si era proposto di coinvolgere le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI - Banca mondiale, Fondo monetario e banche regionali di sviluppo) nell'iniziativa di riduzione del debito. I paesi a basso reddito infatti avevano circa la metà della propria esposizione verso le IFI e la cancellazione bilaterale non riusciva a ridurre in modo significativo il peso del debito e del suo servizio. Fu solo durante la riunione di Gleneagles del 2005 che i paesi del G8 proposero finalmente alle IFI di avviare un'iniziativa per consentire la cancellazione dei propri crediti.

Si trattava di un interessante passo avanti dal punto di vista politico e culturale. Sino a pochi anni prima, infatti, alla domanda di annullare i debiti multilaterali molti dei decisori pubblici ed un certo numero di accademici replicavano giudicando irrealizzabile questa proposta. Le IFI sono operatori finanziari del tutto particolari: i crediti della Banca devono rimanere garantiti e il Fondo è un creditore di ultima istanza. Se si facesse passare il criterio che anche i crediti di queste istituzioni possono essere cancellati, era la tesi, salterebbero i fondamentali pilastri di fiducia su cui si basa il mercato e l'intero sistema finanziario internazionale verrebbe messo in crisi. La preoccupazione riguardo la stabilità finanziaria internazionale e la fiducia, che ne costituisce il pilastro fondamentale, è importante, ma forse avrebbe dovuto riguardare altri soggetti. Come sia possibile distruggere la fiducia nel mercato finanziario internazionale, infatti, lo hanno insegnato bene negli ultimi anni i top manager della finanza che fino a poco tempo prima venivano considerati campioni da imitare. Le loro azioni, peraltro, non hanno nulla a che vedere con il delicato percorso di ritorno alla solvibilità e di restituzione della credibilità politica e finanziaria costituito dalla cancellazione dei debiti multilaterali giudicati insostenibili dei paesi a basso reddito.

Con la posizione del G8 veniva rimosso l'ostacolo pregiudiziale contro le cancellazioni multilaterali e fu nell'ottobre 2005 che Banca mondiale, FMI e Banca interafricana di sviluppo concordarono la *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) che prevedeva l'annullamento dei crediti vantati da queste istituzioni con i paesi HIPC, da attivarsi al raggiungimento del *completion point* e un piano di finanziamento per coprire le perdite patrimoniali che le cancellazioni avrebbero determinato nei bilanci delle istituzioni creditrici.

A questo percorso si associò anche il Banco Interamericano di Sviluppo (BID¹⁶) nel 2007, con la

¹⁴ Venivano cancellati i debiti esistenti alla data in cui per la prima volta il debitore chiedeva un riscadenamento dei pagamenti al Club di Parigi (in inglese *cut off date - cod*). Per quasi tutti i paesi la *cod* risaliva alla metà degli anni '80. Questa modalità lasciava quindi in vita consistenti quote di debito che spesso erano superiori alla metà dell'esposizione totale.

¹⁵ L'Italia fu il primo paese ad annunciare ufficialmente, nel maggio 2001 che avrebbe cancellato tutti i debiti accumulati sino al 19 giugno 1999, la data della grande manifestazione di Jubilee 2000 in cui vennero consegnate al G7 le oltre venti milioni di firme dell'appello per la cancellazione.

¹⁶ *Banco Interamericano de Desarrollo*

Iniziativa 2007, rendendo accessibile anche per i paesi latinoamericani la cancellazione multilaterale che ora finalmente abbassava radicalmente il totale del debito residuo dopo l'applicazione delle procedure HIPC.

Secondo i calcoli della Banca mondiale del Fondo monetario internazionale¹⁷ i 35 paesi che hanno superato il *decision point* hanno ridotto il loro debito complessivamente da 141 a 23 miliardi di dollari¹⁸, ammontare reso possibile dalla partecipazione delle IFI. La cancellazione per i paesi HIPC diventa effettivamente consistente, eliminando quasi del tutto l'esposizione verso l'estero.

I creditori esterni al Club di Parigi

Il ruolo dei creditori che non fanno parte del Club di Parigi è da qualche tempo sotto osservazione. Il fatto che i membri del Club, sia pure con i limiti che abbiamo descritto, si siano coinvolti in una iniziativa di cancellazione dota i paesi debitori beneficiari di una nuova capacità finanziaria e dunque di pagamento. Esiste il rischio che di questa capacità beneficino creditori che non hanno voluto condividere lo sforzo di cancellazione del Club e che mantengono le loro richieste coi debitori. Questo significherebbe sostanzialmente che lo sforzo di rinuncia dei creditori anziché dare benefici al paese debitore e alla sua spesa sociale, andrebbe a vantaggio del creditore esterno al Club, che ora si vede il credito rimborsato senza più le difficoltà del passato. Per questa ragione il Club, preoccupato del cosiddetto *burden sharing*¹⁹, chiede ai debitori la “comparabilità di trattamento”, cioè che essi si impegnino ad ottenere dagli altri creditori condizioni di cancellazione almeno uguali a quelle proposte dal Club.

Lasciare nelle mani del debitore la responsabilità di ottenere la comparabilità di trattamento, cioè il consenso degli altri creditori alle stesse cancellazioni operate dal Club di Parigi può creare al debitore più di una difficoltà. Per questo è importante che si intensifichi nelle diverse sedi internazionali il dialogo per costruire una convergenza di comportamenti fra creditori interni ed esterni al Club. Di fatto oggi, tra i 50 creditori che non fanno parte del Club, solo 8 hanno partecipato alle cancellazioni nei termini previsti dalla iniziativa HIPC. Altri 22 hanno realizzato cancellazioni parziali e 21 non hanno ritenuto di partecipare in alcun modo alla riduzione dei loro crediti.

Analoga situazione si crea per i creditori commerciali privati. La loro partecipazione è buona e costituisce circa il 6% dell'impegno complessivo di cancellazione messo in atto nell'ambito dell'iniziativa HIPC. I loro crediti sono contenuti rispetto al totale dell'esposizione dei paesi HIPC, ma è da soggetti di questo tipo, nonché dai creditori pubblici esterni al Club di Parigi, che possono trarre origine i cosiddetti *vulture fund*²⁰. I “fondi avvoltoio” acquistano dai creditori commerciali o da quelli esterni al Club titoli di credito che non vengono fatti entrare nelle procedure di cancellazione. Quindi si recano da un tribunale ordinario in un paese diverso da quello a cui si sta intentando la causa e tentano di farsi riconoscere il diritto ad essere pagati rivalendosi con pignoramenti sulle proprietà del debitore nel paese in cui si svolge il procedimento. In diverse occasioni questi tentativi sono falliti, ma non mancano, purtroppo, casi in cui la spregiudicatezza dei fondi avvoltoio è riuscita a farsi riconoscere diritti su cifre molto elevate, con oneri per i debitori rilevanti e paradossali se confrontati allo sforzo internazionale di cancellazione e ricostruzione della credibilità finanziaria dei paesi interessati.

¹⁷ L'ultimo dato sintetico è reperibile all'indirizzo <http://go.worldbank.org/85B908KVE0> nel sito della Banca mondiale.

¹⁸ Le cifre sono in valore attuale netto calcolato alla fine del 2009.

¹⁹ *Burden sharing* significa “condividere il peso”. Con questa formula si intende il principio in base al quale tutti i creditori devono partecipare nella stessa misura alla rinuncia dei crediti, per evitare che alcuni facciano uno sacrificio maggiore e altri se ne avvantaggino.

²⁰ Si veda in merito la nota n. 66.

I paesi non HIPC

Dalla sua origine l'iniziativa HIPC è stata contestata perché esclude un numero troppo elevato di paesi. Il G7-G8 si è posto questo problema nel 2003 lanciando il cosiddetto *Evian approach*. Si tratta di una procedura assunta dal Club di Parigi che prende in esame la possibilità di cancellare i debiti dei paesi non HIPC anche oltre i termini classici del Club. Viene effettuata un'analisi del debito classificando il debito del paese come 'sostenibile ma con crisi di liquidità' oppure come 'insostenibile'. Per i paesi con un debito giudicato sostenibile si provvede alle agevolazioni tradizionali del Club. Per quelli con un debito insostenibile si provvede ad un trattamento tagliato su misura, il cosiddetto *tailoring*²¹. Con questo approccio sono stati cancellati debiti al Kenya, al Gabon, all'Irak, alla Georgia, al Kighizistan, a Grenada, alla Nigeria, alla Repubblica Dominicana e alla Moldavia.

La possibilità di provvedere ad una cancellazione anche per i paesi non HIPC non può essere che salutata con favore. Ha suscitato perplessità peraltro la consistente flessibilità dello strumento adottato. Se un approccio eccessivamente rigido e meccanico rischia di diventare ideologico e inefficace, come avvenne per i programmi di aggiustamento strutturale, una rarefazione eccessiva delle regole per dare spazio ad una flessibilità estrema rischia di far perdere di vista gli obiettivi. Di fatto, col passare del tempo si ha l'impressione che questo strumento non sarà oggetto di una iniziativa consistente come è stata quella HIPC, ma sia di fatto solo una finestra creata per poter intervenire in situazioni particolari, non necessariamente giustificate da effettive esigenze finanziarie quanto da priorità politiche discrezionali, come avvenne nel caso dell'Irak.

L'azione dello stato italiano

Il nostro paese si è dotato nel 2000, sulla spinta delle campagne sul debito, della legge 209/2000, una tra le più avanzate in materia di debito fra i paesi creditori, redatta e approvata grazie all'iniziativa di tutti i gruppi parlamentari. Questo è sicuramente il risultato politicamente più rilevante delle campagne del Giubileo.

La sua applicazione però ha in parte tradito lo spirito che aveva portato il Parlamento alla sua approvazione. Il legislatore, stando al testo e al dibattito precedente l'approvazione, intendeva determinare un'azione immediata di cancellazione da parte italiana, anche con la possibilità di procedere più rapidamente degli altri paesi creditori. Questo avrebbe potuto comportamenti imitativi. Di fatto i governi che si sono succeduti dalla approvazione hanno ritenuto di seguire e non di precedere il ritmo internazionale.

Per questa ragione l'Italia si trova oggi ad avere attivato cancellazioni del debito principalmente nei confronti dei paesi HIPC. Ha seguito il Club di Parigi nell'uso dell'*Evian approach* per i paesi non HIPC e ha attivato in un certo numero di conversioni con i paesi a medio reddito.

²¹ *Tailor* in inglese significa sarto, e *tailoring* è l'atto del tagliare e cucire su misura.

Le cancellazioni nell'ambito della legge 209

Per una trattazione ampia della legge italiana sul debito si rimanda ancora una volta al precedente Rapporto sul Debito redatto dalla Fondazione Giustizia e Solidarietà. La novità rispetto alle considerazioni espresse in quella sede sta nella modifica dell'art. 5 introdotta nel 2006 con la legge finanziaria 2007. Il nuovo testo introduce un comma che rafforza la possibilità da parte italiana di annullare crediti di aiuto anche al di fuori dell'iniziativa HIPC.

Complessivamente l'Italia è intervenuta sui crediti vantati nei confronti di 39 paesi. Con 8 paesi l'accordo è quello relativo al *decision point* dell'iniziativa HIPC, che sospende i pagamenti, mentre con 17 è stato firmato l'accordo relativo al *completion point*, cioè la cancellazione definitiva.

Il totale delle cancellazioni italiane nell'ambito dell'iniziativa HIPC ammonta a 3,180 miliardi di Euro firmate complessivamente con 31 paesi. A queste vanno aggiunti 14 accordi per annullare i crediti relativi ai fondi speciali della Comunità Europea amministrati dall'IDA²² che ammontano in tutto a 3,11 milioni di Euro. A queste cifre vanno aggiunte le cancellazioni effettuate applicando l'articolo 5 della legge prima della sua modifica, che riguardava esclusivamente la possibilità di annullare i crediti d'aiuto in caso di catastrofi naturali. Questa possibilità è stata usata con il Vietnam per le alluvioni del 2000, con il Marocco per il terremoto del 2004, e ancora nel 2004 con il Pakistan per sostenere il paese nell'accoglienza dei rifugiati dall'Afganistan. Infine in ragione dello Tsunami del dicembre 2004 sono stati cancellati anche i crediti d'aiuto con lo Sri Lanka.

Aggiungendo a questi accordi quelli sottoscritti con l'Irak, la Nigeria, la Guinea equatoriale, la Serbia e il Montenegro, risultato dell'applicazione dell'*Evian approach* fra i paesi membri del Club di Parigi, il totale cancellato italiano arriva alla cifra di 6,553 miliardi di euro.

Le conversioni di debito con i paesi a medio reddito

I paesi a medio reddito procapite non entrano nell'ambito di applicazione della legge 209. Con essi è possibile utilizzare altri strumenti legislativi che consentono la realizzazione di accordi di conversione di debito. Si tratta di accordi che prevedono la cancellazione del credito italiano in cambio di un equivalente investimento all'interno del paese debitore per finanziare la lotta alla povertà.

La forma e le modalità attraverso cui questi accordi vengono gestiti varia da caso a caso. In qualche caso si crea una struttura bilaterale con un comitato di gestione che seleziona i progetti da finanziare e un ruolo per la società civile locale all'interno del processo decisionale. In altri casi non esiste un vero fondo di conversione, ma una semplice comunicazione da parte del paese debitore dell'avvenuto utilizzo delle risorse, cui corrisponde da parte italiana la cancellazione dell'ammontare di crediti corrispondente.

²² L'*International Development Association*, è la componente della Banca mondiale che si occupa di finanziamenti concessionali, cioè agevolati, ai paesi a basso reddito. Cfr. la nota 15.

La tabella 3 riporta l'elenco e l'ammontare interessato.

Tabella 3. Conversioni di debito italiane

Paese	Crediti di aiuto (Euro milioni)
Algeria	83,21
Ecuador	25,39
Egitto	236,01
Gibuti	14,22
Giordania	80,98
Indonesia	23,89
Kenya	43,99
Macedonia	1,33
Marocco	167,37
Pakistan	79,53
Perù	183,34
Tunisia	19,64
Yemen	13,86
Totale	972,76

Elaborazione da dati del Ministero dell'Economia

Dopo il picco delle attività di cancellazione di debito effettuate nel quadro dell'iniziativa HIPC, vi sono però ancora un certo numero di casi, in particolare di paesi a medio reddito, verso i quali il governo italiano vanta ancora dei crediti consistenti. L'opzione della conversione di debito rappresenta dunque una possibilità relativamente vicina, che con ogni probabilità darà luogo a nuove iniziative.

Un bilancio complessivo

Dieci anni di iniziativa internazionale

Come abbiamo visto la comunità internazionale ha operato con una certa energia per l'applicazione dell'iniziativa HIPC e l'emergenza debito appare, nel linguaggio delle istituzioni internazionali sostanzialmente conclusa. In realtà, come abbiamo affermato, in molti casi il peso del debito è ancora grave e non mancano motivi di preoccupazione guardando al futuro. Proviamo allora a ordinare alcune considerazioni per articolare un bilancio di quanto avvenuto sinora.

1. **I risultati politici.** Le campagne giubilari sostenevano una domanda in tre punti: cancellare il debito perché impedisce la lotta alla povertà sottraendo risorse preziose, legare le cancellazioni al finanziamento della lotta alla povertà e coinvolgere la società civile nel processo di gestione delle risorse e nel controllo del loro uso. Non sempre le cancellazioni

sono state attuate, non sempre questi principi sono stati applicati, ma a differenza del passato oggi questi principi sono riconosciuti e accettati da tutta la comunità internazionale e hanno prodotto un clima nuovo. Diversi esempi lo testimoniano: l'introduzione dei PRSP e il nuovo protagonismo chiesto ai governi, il mutato ruolo delle IFI, gli spazi per la società civile (ancora insufficienti ma largamente maggiori del passato), il lancio degli MDG, etc. Al di là dei risultati concreti ottenuti, sul piano culturale e politico questo è un cambiamento importante ed è forse il risultato più rilevante delle campagne del Giubileo.

2. **Le cancellazioni.** Dove la cancellazione è stata implementata legandola rigorosamente alla lotta alla povertà e con un coinvolgimento autentico della società civile locale è possibile affermare che i risultati sono positivi. Sono state liberate risorse per l'investimento sociale e, soprattutto, si sono attivati processi di partecipazione che portano i governi a maggiore trasparenza, verificabilità della loro azione e migliore responsabilità nei confronti della popolazione. Non tutto è rosa, né la riduzione del debito risolve ogni problema del paese, ma permette di attivare processi che, se correttamente alimentati nei prossimi anni, potranno risultare virtuosi.

Dove il legame con il finanziamento della lotta alla povertà è stato debole e il coinvolgimento della società civile locale scarso o falso, viceversa, i risultati lasciano a desiderare ed è stata mancata un'occasione preziosa.

3. **I paesi non toccati dalle cancellazioni.** In troppi casi il criterio di sostenibilità del debito usato per l'iniziativa HIPC ha escluso paesi che avrebbero dovuto beneficiare delle cancellazioni. L'*Evian approach* introduce flessibilità, ma non è stato usato in modo sufficiente. Lo abbiamo scritto leggendo i dati del servizio del debito: ancora troppi paesi devono sopportare un peso che sottrae risorse preziose e nei fatti condanna alla povertà inibendo il cambiamento.

4. **La questione del monitoraggio e dell'accompagnamento.** In qualche caso l'uso del denaro liberato con le cancellazioni è stato oggetto di un monitoraggio, partecipato da creditori e società civile, che ha aiutato il governo locale nella direzione dell'efficacia e dell'efficienza. In altri casi il monitoraggio è stato solo formale e ha permesso errori e contraddizioni rispetto all'obiettivo originario delle cancellazioni.

In questi anni si è sviluppato il tema del coordinamento e dell'efficacia degli aiuti, introducendo la corretta idea che protagonisti della definizione dei programmi devono essere i governi locali e non i donatori. In questa prospettiva i paesi donatori devono ridurre la dimensione dei loro programmi bilaterali e privilegiare il sostegno al bilancio pubblico per evitare di sottoporre i governi che ricevono gli aiuti ad una molteplicità di procedure diverse, una per donatore, per la definizione degli obiettivi e la rendicontazione delle realizzazioni. Questo comporta una capacità (e una volontà) di coordinamento da parte dei donatori non sempre scontata. Inoltre si è constatata in diversi casi una sorta di deresponsabilizzazione nell'attività di monitoraggio, che permette ai governi locali, tra l'altro, spazi di gestione potenzialmente meno trasparenti rispetto ad un approccio direttamente bilaterale. In questo ruolo soggetti della società civile, sia locale sia dei paesi donatori, potrebbero essere particolarmente preziosi e rendere la dimensione di monitoraggio uno spazio utile di partecipazione.

Guardando avanti

Se rivolgiamo lo sguardo davanti a noi vediamo che non solo la questione del debito non è definitivamente risolta, ma si presentano nuovi rischi, più o meno palesi, aggravati dalla crisi finanziaria scoppiata nel 2008, che con la recessione ha ridotto la raccolta fiscale dei governi proprio mentre devono fronteggiare maggiori spese per sostenere il reddito delle famiglie che perdono il lavoro. In questo quadro la spinta a indebitarsi diventa più forte e a volte irresistibile. Di seguito proviamo ad elencare alcuni rischi e alcuni possibili strumenti di soluzione e di gestione. La loro osservazione porta a rinnovare una domanda di *governance* finanziaria internazionale. Su questo tema e sulle esigenze di *governance* e partecipazione per fare esercizio di cittadinanza mondiale torneremo nella seconda parte di questo Rapporto.

- **Cancellare di più, prestare meglio.** Oltre alla necessità di allargare ciò che è stato fatto in tema di cancellazione, come appena ricordato, occorre sviluppare un consenso sulle modalità di erogazione di nuovi prestiti, che consentano di prevenire situazioni di insostenibilità e leghino nelle situazioni di insolvenza la responsabilità del debitore con quella del prestatore. Sinora la “colpa” dei mancati pagamenti è sempre stata dei debitori, anche nei casi in cui è da parte dei creditori che si è operato irresponsabilmente²³. Occorre che siano chiamati a rispondere tutti gli attori e non solo quelli più deboli. È questo il tema del *responsible and sustainable lending*²⁴, particolarmente importante per il futuro.
- **Le Auditoria del debito.** Particolarmente preziosa è in questa prospettiva l’attività, sviluppata soprattutto in America Latina, di *auditoria* sul debito. Si tratta di commissioni che hanno lavorato e stanno lavorando per analizzare i diversi contratti di debito di un paese e verificarne la legittimità. In molti casi sono stati rinvenuti dei dubbi di legittimità. Al di là della possibilità di arrivare a casi di annullamento del debito in ragione di un riconoscimento di illegittimità della procedura che ha acceso il prestito, questo lavoro è molto prezioso per elaborare, sulla base delle esperienze monitorate, criteri e regole per l’erogazione di nuovi prestiti in condizioni di corresponsabilità e sostenibilità.
- **Mimetizzazione del debito.** L’esigenza di monitoraggio e di disponibilità di strumenti *ad hoc* vale anche per il fenomeno della trasformazione del debito, ampiamente avviato prima della crisi, in base al quale molti paesi hanno ridotto la propria esposizione con l’estero attraverso l’emissione di titoli sul mercato interno. Il ricavato dalla vendita dei bond ha offerto le risorse per saldare i debiti verso l’estero. Apparentemente è una buona soluzione. Ma l’esposizione in titoli di stato comporta dipendenza dai tassi di interesse di mercato, e dunque una vulnerabilità alle conseguenze del loro aumento. I debiti bilaterali e multilaterali viceversa possono offrire un maggior margine di negoziabilità in un quadro internazionale orientato, almeno teoricamente, a creare condizioni per rendere possibile il finanziamento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.
- **Nuovi prestatori.** La pressione provocata anche dalle conseguenze della crisi finanziaria

²³ È il caso dei prestiti vincolati a progetti definiti dal paese creditore, spesso funzionali agli interessi del creditore, che si rivelavano insostenibili finanziariamente. Analogo discorso vale per i crediti erogati a sostegno di dittatori corrotti. Si parla in quest’ultimo caso di “debito odioso”: i cittadini di quei paesi oggi devono restituire somme che la dittatura in passato ha usato contro di loro.

²⁴ Letteralmente “prestare in modo responsabile e sostenibile”

muove molti governi del Sud a indebitarsi presso nuovi prestatori che potrebbero non muoversi in coerenza con i criteri concordati a livello internazionale. Cina, India, Brasile e, in minor misura, Venezuela, stanno giocando un ruolo crescente nelle relazioni finanziarie internazionali. Se Brasile e India stanno investendo soprattutto nella dimensione regionale, la Cina ha messo in atto una iniziativa di grande intensità nei confronti di molte aree del pianeta, compresa l’Africa sub-saharaina, nella quale sta facendo affluire ingenti somme offerte in prestito ai governi locali senza alcuna condizionalità. La facile disponibilità di denaro, sottraendosi alle regole a volte discutibili della comunità internazionale, che è consentita dall’indebitamento interno e da quello esterno con soggetti che si comportano come i *free riders*²⁵ potrebbe, in un futuro anche relativamente vicino, portare allo scoppio di una nuova crisi del debito. In assenza di regole orientate al prestito responsabile lasciar fare al mercato significa lasciar fare ai più spregiudicati.

- **L’arbitrato per gestire le crisi.** Ritorna o meglio continua a rivelarsi prezioso dotarsi di uno strumento di arbitrato per gestire le crisi, che oggi manca totalmente. Dalle reti di società civile è stato più volte suggerito uno strumento di arbitrato²⁶ “equo e trasparente” e da parte del FMI qualche anno fa era stato proposto il meccanismo SDRM²⁷. Ma le resistenze di buona parte del settore finanziario privato impedirono un accordo. Oggi con le vulnerabilità rivelate dalla crisi anche fra i ricchi, il tema deve essere riproposto. Tocca alla politica tradurlo in iniziativa concreta.
- **Per una nuova architettura finanziaria internazionale.** Arbitrato, Sistemi di monitoraggio e regole per il prestito responsabile e sostenibile sono elementi di una nuova architettura finanziaria internazionale, la cui necessità urgente è stata mostrata dallo scoppio della crisi finanziaria. Le reti di società civile ne parlano dall’epoca della nascita delle campagne sul debito. Oggi ne parla anche il G20. È una questione molto importante, sulla quale però i governi sembrano avere ancora molta confusione.

Uno sguardo all’Italia

Sia per quanto riguarda l’attuazione della legge 209, sia per la gestione delle conversioni di debito, questo Rapporto non può che rimandare alle conclusioni del Rapporto precedente. Se l’impegno dell’Italia è stato implementato in sintonia con l’iniziativa internazionale, lo strumento della legge e la evidente volontà del legislatore al momento della sua approvazione, che interpretava un comune sentire del paese, suscitavano attese maggiori.

L’Italia in questi anni ha mantenuto con discrezione un’attenzione apprezzabile in sede internazionale sulle questioni relative al debito, facilitando anche il formarsi di un consenso su tematiche delicate come il *responsible lending*. Degno di interesse è l’impegno in sede OCSE di giungere alla definizione dei “*Principles and Guidelines to promote sustainable lending practices in the provision of official export credit to low-income countries*”²⁸ resa possibile con il contributo

²⁵ I cavalieri solitari senza tetto né legge della letteratura cinematografica western, presi negli ultimi anni a icona del comportamento dei nuovi prestatori che si sottraggono alle condizioni concertate in sede internazionale.

²⁶ La proposta prese il nome di *Fair and Transparent Arbitration Program (FTAP)*

²⁷ *Sovereign Debt Rescheduling Mechanisms*, una proposta lanciata dal FMI che prospettava di avviare automaticamente procedure di ristrutturazione del debito in caso di insolvenza e non era limitata ai soli paesi a basso reddito. Venne abbandonata a seguito delle resistenze del settore privato e degli Stati Uniti.

²⁸ “Principi e linee guida per promuovere pratiche di credito sostenibile nella fornitura di credito all’esportazione ai Paesi a basso reddito”

dell'azione italiana che ha posto il tema anche in sede di G8 e di G20. Il profilo del nostro paese avrebbe potuto però essere significativamente diverso in questo campo se fosse continuata da parte dei governi l'impegno chiesto in sede parlamentare. La richiesta di ammettere alla cancellazione tutti i paesi a basso reddito, allargando così in modo importante l'iniziativa HIPC, esplicitamente formalizzata nel dibattito parlamentare e, secondo alcuni e a parere di chi presenta questo Rapporto, presente in termini di obbligo nella prima versione della legge, è stata presentata da altri paesi - in modo a volte legato a ragioni d'immagine più che di reale convinzione - ma non dall'Italia. Né l'Italia sembra mostrare una iniziativa consistente nel cogliere l'occasione del monitoraggio dell'uso delle risorse cancellate per suscitare relazioni virtuose.

All'inizio di questo rapporto abbiamo ricordato come affrontare il tema del debito possa essere una modalità per costruire giustizia ricostruendo le relazioni finanziarie, quelle politiche e quelle umane che passano attraverso il lavorare insieme in cooperazione. Non sembra però che l'occasione del debito, né più ampiamente la dimensione della cooperazione allo sviluppo, siano state colte come un'opportunità preziosa e una priorità per la politica. Questa impressione, severa ma riteniamo non infondata, non intende dimenticare il lavoro di chi, in sede istituzionale, ha offerto un contributo personale e professionale prezioso per realizzare al meglio le iniziative del nostro paese. A loro va un apprezzamento e, come cittadini, un ringraziamento sentito. Così come non va dimenticato il recente periodo di nuova attenzione alla cooperazione che appare però oggi concluso.

Occorre una nuova sensibilità e una nuova assunzione di responsabilità da parte di tutto il paese e della politica, con una riflessione sui ruoli da giocare da parte dei diversi attori nella politica estera e nella cooperazione internazionale. Purtroppo non sembra esservi oggi la volontà politica di affrontare il ruolo dell'Italia nel mondo che cambia e che chiede giustizia e solidarietà per tutti. Questa impressione è fastidiosamente e clamorosamente rafforzata dalla constatazione che il contributo italiano alla cooperazione allo sviluppo per il 2009 e per il 2010 è drasticamente diminuito, ancorché mimetizzato nei dati contabili, distanziandoci ancora una volta dagli altri donatori, che stanno viceversa aumentando i loro contributi per raggiungere nel 2015 l'obiettivo dello 0,7% del PIL. L'Italia è scesa dallo 0,22 del 2008 allo 0,16 del 2009 con una riduzione di oltre il 30%, né le prospettive per il 2010 sembrano migliori. La giustificazione della crisi non conta perché la decisione della riduzione italiana è stata presa dal governo prima dell'estate 2008, prima cioè dello scoppio della crisi nel settembre di quell'anno. La volontà politica si misura dagli impegni concreti. Non dalle dichiarazioni retoriche.

