

---

# PER UNA CITTADINANZA GLOBALE

---

RAPPORTO SUL DEBITO  
2006-2010

---

Tavolo Giustizia e Solidarietà - CEI

---

## Capitolo 4 - La crisi, i nodi irrisolti e il futuro

---

### Un mondo in crisi

L'impegno sul debito è stato una leva per suscitare consapevolezza, assumere responsabilità e incidere sulle relazioni Nord Sud con l'obiettivo di ridurre lo scandalo della povertà nel pianeta. Abbiamo cercato di ricostruire giustizia attraverso la ricostruzione di relazioni umanizzanti<sup>1</sup>, partendo dalle relazioni finanziarie ed economiche internazionali. Ottenere migliori iniziative internazionali e la legge sul debito italiana ha significato cambiare relazioni finanziarie e politiche divenute perverse per riorientarle nella direzione dello sviluppo e della promozione umana. Lavorare alle conversioni del debito insieme ai tanti soggetti della società civile in Guinea e Zambia, così come condividere percorsi di ricerca e pressione politica con le reti latinoamericane, è stato concorrere a costruire relazioni di corresponsabilità. Ci piace chiamare "giustizia" quelle relazioni<sup>2</sup>, consapevoli che non conducono mai ad un equilibrio statico, ad un punto di arrivo finale, ma richiedono di essere alimentate quotidianamente, in un rapporto che reciprocamente arricchisce e ci fa crescere.

Ma è stato fatto abbastanza? Si possono considerare esaurite le ragioni di un impegno?

No, sia perché le relazioni umanizzanti a cui abbiamo fatto riferimento, una volta accese, richiedono nutrimento nella partecipazione, sia perché molto resta da fare. Oggi la questione del debito, che per molti anni ha costituito una pesante minaccia alla dignità della vita, e alla vita stessa, di milioni di persone, non è risolta. Molto è stato fatto, producendo strumenti e politiche efficaci che però, come abbiamo illustrato, richiedono di essere ampliati e diffusi. Ma non basta. Il ruolo pervasivo della finanza e la diffusione di comportamenti che si sottraggono alla responsabilità nella ricerca avida di sempre nuovi profitti, che portarono alla crisi del debito, hanno creato negli ultimi anni ulteriori vulnerabilità. Un esercizio di cittadinanza, quale quello realizzato con l'impegno sul debito, deve guardare a queste vulnerabilità per riflettere su come ridurre i rischi, prevenire nuove crisi e favorire condizioni di giustizia.

Occorre guardare a come le relazioni finanziarie influenzano le altre dinamiche sociali e a come, a loro volta, le prime siano influenzate dalle seconde. Questo esercizio è particolarmente importante in un tempo di interazioni e integrazioni sempre più intense, come è quello della globalizzazione che stiamo vivendo. Occorre insomma interrogarci sul mondo in cui viviamo, leggere i "segni dei tempi", come insegna il Concilio, per essere consapevoli dei diversi ambiti e delle diverse dimensioni all'interno delle quali giochiamo la nostra esperienza umana di libertà e responsabilità.

Facendo questo esercizio pare di cogliere nel mondo contemporaneo una generale fase di crisi, in cui le identità sono in evoluzione e ancora lontane da nuovi equilibri. Evidente è questo disagio nella crisi finanziaria scoppiata nel 2008 che, con le sue ricadute sul credito, sul sistema economico e sull'occupazione, mette in discussione la relazione tra mercato, inteso come spazio d'azione economica dei cittadini, e stato, inteso come spazio in cui la comunità formalizza principi e regole.

Ma alzando lo sguardo oltre i mercati finanziari e la crisi economica vediamo altre situazioni di crisi che coinvolgono il pianeta. Cruciale quella ambientale, che recentemente è assurta ai primi posti dell'agenda internazionale. Altrettanto grave quella alimentare, che rende i prezzi volatili e le persone affamate. Non ultima è la tensione politica e religiosa che alimenta inaccettabili forme di

---

<sup>1</sup> Cfr. FONDAZIONE GIUSTIZIA E SOLIDARIETÀ, *Impegni di Giustizia. Rapporto sul debito 2000-2005*, EMI, Bogna 2006 pag. 324

<sup>2</sup> Cfr. Capitolo 1 e la conclusione del capitolo precedente.

violenza e terrorismo.

Più in generale si rivela un'inquietudine delle persone e delle comunità riguardo il proprio futuro. In questo contesto le culture anziché dialogare e arricchirsi si corrompono e si scontrano, mentre il profitto economico, anche se non dichiarato, sembra divenire l'unico valore universale, spesso composto ad un'idea di flessibilità usata al suo servizio in modo maldestro e ideologico. Il risultato di questo mix disordinato di paure, desiderio di ricchezza e condizioni di precarietà si risolve frequentemente in un rafforzamento degli egoismi e dei localismi, che sono l'esatto contrario dell'assunzione di responsabilità comune e minano la possibilità di far crescere la tutela universale dei diritti che solo nella partecipazione di tutti alla vita democratica, economica e sociale possono trovare realizzazione.

### **La crisi finanziaria ed economica.**

Dalla fine del 2008 il mondo fa i conti con le conseguenze della crisi finanziaria. L'illusione di un mercato in grado di regolarsi da solo, senza regole definite dalle istituzioni, si è bruscamente scontrata con la realtà e ha provocato conseguenze pesanti non solo nei mercati finanziari, ma anche nell'economia reale, quella della produzione di beni e servizi, che occupa la grande massa della popolazione lavorativa mondiale.

Non è stata solo illusione. In molti casi vi è stata una vera e propria mancanza di responsabilità, consapevole e colpevole, a determinare l'esplosione della crisi finanziaria. Per molto tempo gli operatori finanziari più importanti hanno sistematicamente scaricato su altri il rischio delle loro operazioni più spregiudicate. Dopo aver fatto sottoscrivere prestiti a debitori a rischio di insolvenza<sup>3</sup>, il rischio veniva ceduto vendendo i contratti di prestito rischiosi ad altri operatori, che li rivendevano a loro volta in una spirale senza fine. Le operazioni erano possibili perché i titoli rischiosi venivano "mimetizzati" all'interno di prodotti finanziari articolatissimi<sup>4</sup>, spesso negoziati "over the counter" cioè fuori dei mercati finanziari ufficiali, attraverso reti telematiche che mettono in contatto diretto gli operatori e non sottostanno ad alcun controllo istituzionale.

Il sistema tenne per qualche anno. Ma quando iniziarono a diffondersi i mancati pagamenti dei prestiti rischiosi<sup>5</sup> la situazione divenne insostenibile, con le perdite che risalivano tutto il mercato finanziario lungo le infinite linee delle cessioni di rischio, coinvolgendo tutti gli operatori dalle cui mani i titoli erano passati. Gli operatori si resero conto che una gran parte dei titoli in circolazione potevano contenere componenti inesigibili e rivelarsi "titoli spazzatura". Si diffuse la paura e con essa la corsa alle vendite che fece crollare le borse producendo la più grave crisi finanziaria dal 1929.

Lo scoppio della crisi finanziaria indusse a rinviare l'acquisto dei beni durevoli da parte delle famiglie, preoccupate di quanto stava accadendo nelle borse. Le imprese produttrici di prodotti di questo tipo si sono trovate di fronte ad una diminuzione drastica degli ordinativi<sup>6</sup> che le ha portate a

---

<sup>3</sup> È il caso dei mutui immobiliari *sub prime*, erogati cioè ai clienti sotto la linea del *prime* che distingue i soggetti che hanno capacità di pagamento da quelli che non offrono garanzie sufficienti.

<sup>4</sup> Spesso si tratta di titoli costituiti da più titoli, come i fondi di investimento, o fondi di fondi, o ancora titoli derivati (cioè titoli che derivano il loro valore di mercato dall'andamento di una grandezza esterna). L'articolazione delle attività finanziarie oggi è molto maggiore rispetto al passato grazie alle capacità di calcolo dei computer e alla velocità (e facilità) di transazione offerta da internet.

<sup>5</sup> Il fenomeno si diffuse quando, dopo diversi anni di continui aumenti, crollarono i prezzi del mercato immobiliare statunitense e i valori delle case ipotecate divennero inferiori a quelli dei mutui sottoscritti. Fino a quel momento chi non riusciva a pagare poteva vendere la propria casa e ricavarne il denaro per saldare i debiti. Col crollo dei prezzi immobiliari la vendita della casa diventava insufficiente e i debitori che si trovavano in difficoltà, non potendo contare su altre risorse, pur perdendo la casa rimanevano irrimediabilmente insolventi. Poiché i mutui *sub prime* erano numerosissimi, il fenomeno esplose letteralmente in poco tempo.

<sup>6</sup> Il fenomeno ha riguardato soprattutto il settore automobilistico, ma è stato molto rilevante anche per quello dei grandi elettrodomestici e degli altri beni il cui acquisto può essere rinviabile senza grandi conseguenze da parte delle famiglie.

ridurre i costi attraverso la contrazione dell'occupazione, ricorrendo quando possibile agli strumenti pubblici di intervento nelle situazioni di mobilità, come i sussidi di disoccupazione o, nel caso italiano, la cassa integrazione. Conseguentemente le famiglie colpite dalla disoccupazione presero a contrarre tutta la spesa per consumi, vista la riduzione pesante del loro reddito, col risultato inevitabile di trasmettere la crisi a tutti i settori. Si attivò una spirale perversa lungo la quale ogni contrazione dei consumi suscita licenziamenti, che a loro volta riducono i consumi, inducendo nuovi licenziamenti, e così via. Il fenomeno è stato particolarmente pesante, ha coinvolto tutti i settori e tutte le nazioni del mondo<sup>7</sup>, e sta pesando sulle finanze dei governi perché la contrazione dei consumi significa riduzione del PIL, e conseguentemente riduzione delle entrate fiscali<sup>8</sup>, proprio mentre aumenta il fabbisogno per la spesa sociale<sup>9</sup>.

Risulta evidente che la responsabilità principale dello scoppio della crisi è legata al comportamento degli operatori finanziari che si sono sottratti alla relazione di responsabilità verso i propri clienti e l'intero sistema, e alle azioni di chi nella politica ha reso possibili questi comportamenti con la *deregulation* finanziaria realizzata nell'ultimo quindicennio, cioè con lo smantellamento legislativo di buona parte della regolamentazione finanziaria tesa a orientare i comportamenti degli operatori, creare strumenti di controllo e prevenire le vulnerabilità del sistema.

Va ricordata tra le cause della crisi anche una precedente crisi dei salari, che ha creato le precondizioni per l'esplosione della situazione. Da molti anni infatti nel Nord del mondo il livello dei salari e più in generale delle retribuzioni dei redditi medi e bassi si è significativamente ridotto rispetto a quello dei redditi più alti, determinando una generale riduzione del potere di acquisto relativo. A fronte di questo, però, continuava la spinta - spesso ingenuamente o irresponsabilmente ideologica - alla crescita<sup>10</sup> e la esigenza di offrire uno sbocco al sistema produttivo. Questo significava sostenere i consumi trovando strumenti di integrazione dei redditi delle fasce medio-basse della popolazione non più in grado di consumare ai ritmi desiderati dall'apparato produttivo. È nata così una spinta all'indebitamento per mettere le famiglie nelle condizioni di consumare anche al di là delle proprie capacità di reddito, sviluppando in modo esasperato le forme di cosiddetto credito al consumo con finanziamenti degli acquisti e rateizzazioni sottoscrivibili direttamente presso i punti vendita, senza nemmeno doversi recare in banca per attivarli. Anche questa dinamica ha creato una sovraesposizione debitoria delle famiglie che ha concorso a rendere più tesa la situazione e a incidere negativamente sui consumi allo scoppio della crisi. Dal settembre 2008 infatti, dopo i trionfi degli anni precedenti, le proposte di credito al consumo si sono ridotte in tutto il mondo ai minimi termini, insieme con la propensione al consumo delle famiglie.

### ***L'impatto sull'economia e l'occupazione***

Le note precedenti mostrano come vicende nate all'interno del mercato finanziario abbiano avuto un impatto pesante sull'economia reale e conseguentemente sulla vita delle persone. Questa considerazione è particolarmente evidente esaminando i dati del PIL e dell'occupazione di alcuni paesi e delle macroaree del pianeta. L'obiettivo della crescita non è necessariamente da perseguire a tutti i costi, ma contrazioni del PIL così improvvise e forti, frutto di una crisi che si diffonde indiscriminatamente, comportano un impatto sulla vita reale delle persone. Milioni di persone hanno perduto il lavoro, con la beffa di pagare il prezzo più alto pur provenendo da settori e paesi

---

<sup>7</sup> In passato le crisi avevano riguardato sempre nazioni o aree regionali, con il mondo diviso tra aree in recessione e aree in crescita. Per la prima volta da quando esistono le attuali capacità di misurazione assistiamo ad una recessione che coinvolge contemporaneamente tutto il mondo, segno che la globalizzazione è caratterizzata da una interazione mondiale molto più pronunciata di quanto avvenisse nel passato.

<sup>8</sup> Le tasse si pagano in base al reddito e al volume d'affari. Se il PIL cresce, aumenta la raccolta fiscale. Se si contrae, si riducono anche le entrate dello stato.

<sup>9</sup> Un aumento dei licenziamenti determina automaticamente nuove uscite per lo stato che deve pagare un maggior numero di sussidi di disoccupazione e altri strumenti di sostegno al reddito delle famiglie.

<sup>10</sup> Per crescita si intende nel linguaggio economico l'aumento del prodotto interno lordo (PIL) cioè la somma del valore di quanto prodotto in un anno in una nazione, che equivale in linea di massima al reddito nazionale, cioè alla somma dei redditi (dai salari ai dividendi alle rendite) di tutti i cittadini.

che nulla hanno a che vedere con le cause e le origini della crisi finanziaria.

Non tutti hanno le stesse protezioni e il peso della crisi grava maggiormente su chi è più vulnerabile. Nel Nord del mondo e in Italia, sperimentano la vulnerabilità tutti i lavoratori che vivono condizioni di precariato. Sono fra questi gli stranieri e i giovani, che faticano a progettare il proprio futuro, anche nelle grandi scelte personali e familiari, vivendo una condizione di forte insicurezza. Ma particolarmente grave è anche la situazione dei lavoratori non qualificati con più di quaranta anni che perdono il lavoro. In un contesto di crisi vengono superati, nella possibilità di trovare o spesso “inventare” nuove occupazioni, da lavoratori più giovani che hanno formazione più recente, maggiore capacità di usufruire di nuovi strumenti e, spesso, minori esigenze di reddito, perché in molti casi senza famiglia a carico.

La crisi dell'occupazione e dell'impresa ha caratteristiche tali da rendere del tutto immediato il collegamento tra la situazione che viviamo nel particolare ed i fenomeni globali. La pressione sperimentata a causa della crisi economica spinge molte imprese a comprimere i costi ed a ricollocare parti del processo produttivo in paesi dove i costi del lavoro sono più limitati e dove, talvolta, anche le tutele del lavoro impongono meno vincoli. Si tratta di fenomeni che toccano le imprese di ogni dimensione, e che hanno il potenziale di trasformare profondamente la struttura produttiva in molti territori nei paesi ricchi. In questo quadro assume una particolare importanza il ruolo delle grandi imprese transazionali, che con bilanci aggregati ben superiori a quelli dei governi dei paesi in cui operano, di fronte alla generalizzata debolezza delle istituzioni pubbliche di governo e di controllo, agiscono con rapidità e hanno spazi per ricercare l'interesse proprio senza considerazioni per quello generale.. Occorre un forte ripensamento circa i livelli di responsabilità che le imprese di ogni dimensione devono esercitare nelle loro decisioni di investimento e produzione. Una riflessione circa l'impatto della crisi sul lavoro e sull'impresa assume dunque un carattere assolutamente prioritario.

### *Le finanze dei governi messe alla prova*

In questo quadro i governi stanno fronteggiando un'emergenza finanziaria particolarmente delicata. Nei paesi ricchi la legislazione sociale è consistente e comporta spesso automatismi di intervento che stanno mettendo a dura prova i bilanci pubblici. La crisi impedisce di aumentare oltre il livello delle tasse e i governi devono indebitarsi per trovare la liquidità sufficiente a finanziare la spesa. A tutti sono note le tensioni nate in Europa a partire dal caso greco nei primi mesi del 2010, nato esattamente con la dinamica che abbiamo descritto. Se in passato a rischio sono stati solo i paesi del Sud del mondo, oggi l'intero gruppo dei paesi ricchi vive dal punto di vista finanziario una condizione particolarmente delicata. Non sono i fondamentali ad essere gravemente preoccupanti ma la vulnerabilità alla speculazione finanziaria che continua ad operare in modo spregiudicato, con operazioni rischiose che vengono pagate dalla comunità<sup>11</sup>. E quando è la comunità a pagare, cioè lo stato con il denaro pubblico, vuol dire che a pagare sono i più poveri. Se lo stato deve contrarre le sue risorse per pagare gli errori di qualcuno, eroga meno servizi, penalizzando i più poveri che non hanno le risorse per procurarseli privatamente.

---

<sup>11</sup> Questo è ciò che è accaduto nel recente caso greco in cui il governo ha emesso titoli per fronteggiare la spesa sociale e la contrazione della raccolta fiscale. Gli speculatori, scommettendo sull'intervento di solidarietà europeo, hanno ignorato le prime emissioni di titoli, costringendo il governo greco ad aumentarne i rendimenti per renderli appetibili. Quando i tassi di interessi promessi dai bond greci sono andati alle stelle gli speculatori hanno acquistato. L'Unione Europea successivamente è intervenuta, garantendo il pagamento dei bond. Ancora una volta gli speculatori hanno giocato sulla pelle delle persone, approfittando delle garanzie offerte dai soldi pubblici. L'UE avrebbe potuto intervenire sei mesi prima, quando per la prima volta il governo greco chiese solidarietà offrendo una garanzia che permettesse alla Grecia di emettere titoli a tassi sostenibili e spiazzare il gioco degli speculatori. Con i suoi ritardi a trovare un'intesa, ha nei fatti favorito quel gioco, e quando è intervenuta ha dovuto sostenere un costo molto più elevato.

### **Le conseguenze nel Sud del mondo**

Nonostante le dinamiche che hanno originato la crisi nulla abbiano a che vedere con il Sud del mondo e per quanto alcuni paesi stiano avviando politiche orientate allo sviluppo del mercato interno, più che inseguire i vecchi modelli di crescita legata alle esportazioni, le interdipendenze internazionali fanno sì che la crisi stia pesando anche sulle economie del Sud del mondo. L'irrigidimento del credito, risultato della sfiducia, ha pesato a partire dalla fine del 2008 anche sugli investitori (locali e stranieri) che operano nel Sud. Il sistema bancario di queste nazioni, relativamente meno efficiente rispetto a quello dei paesi ricchi, è stato rallentato e ha rallentato a sua volta gli investimenti produttivi. In secondo luogo la recessione nel Nord comporta una minor domanda di materie prime, anche di quelle che provengono dal Sud, e quindi una riduzione delle importazioni di questi paesi. Una contrazione delle esportazioni significa da un lato la riduzione del PIL e dunque recessione, con riduzione dell'occupazione. Ma non solo. Minori esportazioni significano minori entrate di valuta estera nel paese, rispetto al passato, dunque potenziale riduzione del valore della moneta nazionale (che viene domandata di meno). Questo significa che le importazioni, dal petrolio in avanti, misurate in valuta locale diventano più care<sup>12</sup>. In sostanza il paese si ritrova più povero, le famiglie come il governo. Inoltre la crisi può diventare una scusa per la riduzione degli aiuti ufficiali allo sviluppo, come è successo per il nostro paese. E analogamente si riducono le rimesse dai cittadini emigrati<sup>13</sup>, che in genere occupano le fasce più basse e meno tutelate fra i lavoratori nei paesi di destinazione e quindi sono i primi ad essere colpiti dalla crisi e dai licenziamenti. In questo quadro di difficoltà il PIL, come abbiamo detto, si riduce e automaticamente si riducono le entrate dello stato.<sup>14</sup>

Questo significa che lo stato deve reperire risorse finanziarie alternative. Se nel paese esistono strumenti di sostegno al reddito come i sussidi di disoccupazione, il fabbisogno finanziario diventa ancora più forte e la spinta all'indebitamento incontenibile. così oggi molti governi nel Sud del mondo stanno sperimentando la via di un nuovo indebitamento, sia attraverso l'emissione di titoli sul mercato interno e internazionale, sia attraverso prestiti bilaterali con governi che hanno liquidità in eccesso come la Cina. Il perdurare di questo processo, al di fuori del monitoraggio internazionale può condurre ad una nuova crisi di sostenibilità.

### **La crisi ambientale**

Anche la situazione ambientale presenta elementi di tensione. Le risorse della terra sono infatti limitate ed il loro intenso sfruttamento è fonte da molti decenni di notevole preoccupazione. E' lo stesso modello di sviluppo prevalente nel mondo, incentrato sull'idea di crescita illimitata, collegata a consumi esasperati, a porre questo problema. Se da una parte la continua ricerca tecnologica ha ripetutamente portato ad un allontanamento dei 'limiti dello sviluppo' che venivano di volta in volta

---

<sup>12</sup> Questo fenomeno si chiama in economia "peggioramento delle ragioni di scambio". Si tratta del rapporto tra i prezzi dei beni esportati e quelli importati e può variare per una modificazione dei prezzi o del tasso di cambio. In termini reali il 'peggioramento' significa che per ogni quantità di beni esportati si importano meno beni dall'estero; questo comporta un impoverimento soprattutto quando alcune importazioni (come possono essere quelle energetiche) sono irrinunciabili per il paese.

<sup>13</sup> Le rimesse, una straordinaria forma di solidarietà messa in atto dai lavoratori immigrati nei nostri paesi, costituiscono un flusso di risorse ingente, largamente superiore agli aiuti ufficiali della cooperazione internazionale. La loro riduzione pesa dunque in modo consistente sulle risorse disponibili al Sud. Inoltre concorre ad aumentare il peggioramento delle ragioni di scambio: minori flussi finanziari verso il paese, dall'export e dalle rimesse, comportano minore domanda di moneta locale, quindi riduzione del suo valore di cambio e conseguente rincaro delle importazioni misurate in valuta locale. In realtà la riduzione del valore della moneta locale comporta un miglior prezzo dei beni esportati sui mercati internazionali, ma in tempi di recessione questo si rivela un vantaggio che non genera grandi risultati.

<sup>14</sup> Nei paesi a basso reddito procapite spesso manca una vera anagrafe fiscale dei cittadini e il meccanismo di prelievo è costruito fondamentalmente sulle imprese. Per questo una recessione e, soprattutto, una contrazione delle esportazioni, comportano una riduzione della raccolta fiscale, che in massima parte deriva dalla tassazione sull'export, da aliquote fisse sui redditi di impresa e su forme di imposte indirette come l'IVA.

(forse un po' frettolosamente) quantitativamente identificati, non è possibile non porsi il problema di come le risorse della terra possano in realtà accontentare nello stesso modo tutti gli uomini, quelli che abitano nei paesi cosiddetti 'ricchi' e quelli che abitano le altre parti del pianeta, più numerosi e impoveriti. A queste preoccupazioni si aggiunge, soprattutto negli ultimi anni, l'inquietudine circa l'eventualità che la stessa attività dell'uomo sia concausa dei cambiamenti climatici. Sebbene non esista un consenso unanime a proposito del livello di impatto delle attività dell'uomo sull'accelerazione dei processi di riscaldamento globale e del modo in cui esse interagiscano con i cicli di riscaldamento/ raffreddamento di origine naturale, non vi è dubbio che le condizioni di vita di numerose donne e uomini sono direttamente messe a rischio dai cambiamenti che in questi anni sconvolgono il clima e l'ambiente dell'intero pianeta.

La continua pressione sull'ambiente è funzione del comportamento di ognuno di noi, ma anche delle politiche pubbliche che vengono proposte dalle autorità nazionali ed internazionali. La pressione, in particolare sui paesi del Sud del mondo, a sviluppare nuove produzioni, il cui guadagno, tra l'altro, è stato spesso in passato destinato proprio alla restituzione del debito, ha portato e porta a fortissime pressioni sulle condizioni del pianeta. Questo collegamento è così reale e stringente che, in tempi recenti, alcuni paesi si sono offerti di rinunciare allo sfruttamento di risorse naturali (in particolari petrolifere) che avrebbe causato altissimi impatti ambientali, a patto che si prevedesse un indennizzo per questa rinuncia proprio in termini di contribuzione finanziaria e, quando esistono, di cancellazione di debiti precedenti<sup>15</sup>. Non sempre poi i modelli di sviluppo agricolo ed industriale volti ad incrementare produzione e produttività tengono conto della necessità di assicurare una prospettiva di conservazione e sostenibilità per la base delle risorse naturali. Chi non ha radici su un certo territorio e non è adeguatamente indirizzato, a causa di contesti istituzionali e normativi troppo deboli, tende spesso a seguire una prospettiva di massimizzazione del profitto nel breve periodo senza curarsi di conseguenze per le quali non prevede di dover pagare alcun costo. Lo stesso può essere detto per coloro che si rendono responsabili di 'costi ambientali' non facilmente imputabili a persone o comunità ben determinate, come ad esempio nel caso delle minacce alla qualità dell'aria, dell'acqua, della biodiversità o dell'ambiente in generale, e dunque facilmente 'scaricabili' sulla collettività o sull'intera umanità.

A questo proposito è stato affermato da più parti che prima che la consapevolezza della nostra responsabilità maturasse (e probabilmente anche nel tempo attuale, sebbene forse in modo meno aperto e visibile), alcuni paesi prima degli altri hanno operato per il proprio sviluppo, determinando un impatto che oggi, viceversa, pesa su tutti. È stata così introdotta anche in questo campo la categoria del 'debito' e si parla di debito ecologico per definire quello accumulato dal Nord del mondo nei confronti del Sud. Occorre dunque una concertazione e un consenso globale per decidere quali strade percorrere per contenere e ridurre questo impatto. Ciò significa decidere quali tecnologie utilizzare e trovare le sedi istituzionali adatte per far maturare il consenso, formalizzare le decisioni e farle rispettare. In poche parole significa decidere come e quanto produrre.

Il degrado della base delle risorse ambientali, per loro natura destinate al soddisfacimento dei bisogni di tutta l'umanità<sup>16</sup>, e dunque definite come 'beni pubblici globali', causa nel mondo attuale numerose conseguenze estremamente concrete e reali. La necessità di sfuggire ad una trappola di

---

<sup>15</sup> Ci si riferisce in questo caso alla proposta Yasuni-ITT lanciata dal governo dell'Ecuador, secondo la quale il paese sudamericano si impegna a non estrarre petrolio dall'area amazzonica dello Yasuni, preservandone la ricchezza in termini di biodiversità e il contributo ad agire come polmone ambientale in cambio del contributo finanziario di partecipanti stranieri. L'Ecuador potrebbe profittare finanziariamente dei giacimenti scaricando su tutti le conseguenze in termini di impatto ambientale della combustione degli idrocarburi estratti. Rinunciare all'estrazione conviene anche a governi e privati stranieri esterni al paese, in termini di qualità della vita e di riduzione dei costi per compensare le emissioni inquinanti, che per questo possono partecipare all'iniziativa concorrendo a finanziare il 'fondo di rinuncia' che viene usato per spese sociali e di tutela ambientale dal governo ecuadoriano.

<sup>16</sup> La Dottrina Sociale della Chiesa inserisce la "destinazione universale dei beni della terra" tra i suoi principi fondamentali. Si vedano tra gli altri le encicliche *Populorum Progressio* n. 22 e *Centesimus Annus* n. 31 e il *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa* ai nn. Dal 171 al 184.

povertà resa sempre più profonda ed ineluttabile dal degrado delle risorse naturali su cui si basa la loro stessa sussistenza spinge masse ingenti di donne e uomini a cercare altrove una prospettiva di vita migliore. E' la situazione dei così detti 'profughi ambientali', che osservatori autorevoli registrano in forte crescita. Le stesse dinamiche sono alla base di conflitti e guerre. Si tratta di fenomeni non completamente palesi, che rischiano quindi di essere o sottovalutati, ma proprio per questo vanno, viceversa, sottolineati perché si abbia chiaro il quadro delle dinamiche in gioco, di tutti i partecipanti e di chi, fra essi, paga i prezzi più alti.

### **La responsabilità dei governi e delle comunità**

Abbiamo notato il legame tra la situazione dell'economia e della finanza mondiale e le pressioni sull'ambiente, e abbiamo mostrato le responsabilità che pesano sulle società, in particolare dei paesi ricchi. Ma anche lo stretto e dimostrabile collegamento tra degrado ambientale e peggioramento delle condizioni di vita, migrazioni, conflitti non deve essere interpretato come 'ineluttabile': non si tratta infatti di fenomeni che provocano le loro conseguenze in maniera incontrollata ed indipendente dall'azione dell'uomo. L'impatto delle attività umane nell'erosione della base delle risorse naturali, nonché il forte squilibrio nel loro controllo, che rende la maggior parte della popolazione della terra indifesa e vulnerabile, sono il frutto di precise scelte politiche ed economiche.

La deforestazione, lo sfruttamento di fonti energetiche sempre più marginali e rischiose sotto il profilo ambientale e per le quali non sono computati i 'costi nascosti' che saranno sostenuti dalle generazioni future, la corsa all'accaparramento delle risorse sempre più scarse come la terra (il cosiddetto *land grabbing*<sup>17</sup>) e l'acqua, l'incapacità di trovare un consenso internazionale sulla riduzione delle emissioni di CO2, sono elementi di forte preoccupazione per il futuro, che non potranno essere risolti se non con meccanismi che prevedano la responsabilizzazione e la partecipazione, ed in particolare di quei popoli che si trovano in una posizione di debolezza e di esclusione. L'idea di 'giustizia climatica' (*climate justice*) viene usata in modo sempre più ricorrente per identificare la necessità di una forte assunzione di responsabilità da parte dei paesi ricchi nel tentare di rallentare il processo di riscaldamento globale e di degrado delle risorse ambientali globali.

### **La crisi alimentare**

Negli ultimi cinque anni abbiamo assistito ad un andamento altalenante dei prezzi dei prodotti alimentari. Non si è trattato di variazioni di piccola portata. I prezzi di molti prodotti agricoli sono più che raddoppiati in meno di un biennio tra il 2007 e il 2008, per scendere rapidamente negli ultimi mesi del 2008. Questo fenomeno ha avuto effetti estremamente concreti nella vita di centinaia di milioni di donne e uomini nelle zone più povere del pianeta, ma ha colto del tutto impreparati i decisori a livello mondiale.

È utile tentare di fare luce sulle cause di questo problema. Negli ultimi anni è aumentata la produzione di cereali destinati agli agrocombustibili. Inoltre in Asia, soprattutto in Cina e India, migliorando la condizione economica di un certo numero di persone, sarebbe aumentata la domanda di proteine animali (cioè di carne, latte e derivati). Questo avrebbe portato ad un aumento della domanda di mangimi e dunque all'aumento della produzione agricola per consumo animale e non umano. Molti, di fronte all'aumento dei prezzi alimentari, hanno spiegato che la aumentata produzione per agrocombustibili e per mangimi ha spiazzato quella per il consumo alimentare umano, riducendola e generando così la fiammata dei prezzi. Ma il riscontro statistico racconta

---

<sup>17</sup> Si tratta di un comportamento sempre più diffuso negli ultimi anni. Governi di paesi con consistenti possibilità economiche, primi fra tutti Arabia Saudita, Cina e India, acquistano in altre nazioni grandi appezzamenti di terreno per la produzione agricola (e talvolta per lo sfruttamento del sottosuolo) in ragione della loro insufficiente produzione interna. Nella quasi totalità dei casi si tratta di sfruttamento intensivo del terreno che non lascia alle comunità locali alcun vantaggio. La terra viene loro sottratta e non vi sono nemmeno consistenti benefici in termini di ricaduta salariale perché molti dei lavoratori impegnati provengono dal paese straniero che ha acquistato e sfrutta il terreno.

fatti diversi. Negli ultimi cinque anni la produzione per agrocombustibili e mangimi è effettivamente aumentata, ma nello stesso periodo è aumentata anche quella per il consumo alimentare umano: l'aumento di domanda alimentare umana dato dall'aumento demografico non è rimasto insoddisfatto dalla scarsità dell'offerta spingendo sui prezzi.

L'aumento dei prezzi che ha provocato la crisi alimentare va ricercato in quelle stesse dinamiche speculative che si trovano alla radice della crisi finanziaria internazionale, che prendono in questo caso la forma di titoli 'derivati' legati all'andamento dei prezzi alimentari. I derivati sono titoli il cui valore è legato all'andamento di una grandezza esterna, chiamata 'sottostante'. Se il sottostante aumenta il suo valore, alla scadenza il titolo aumenterà il suo corso, se diminuisce anche il titolo varrà meno. Chi può influenzare il mercato alimentare nasconde quindi il prodotto rendendolo scarso, per guadagnare con i titoli che 'scommettono' sull'aumento dei prezzi. Alla scadenza dei titoli, incassato il rendimento, potrà tranquillamente rimettere sul mercato il prodotto alimentare, che scenderà di prezzo<sup>18</sup>. La volatilità di questo andamento viene ulteriormente incrementata dal fatto che l'abbondanza o la scarsità di prodotti agricoli sul mercato viene rappresentata attraverso titoli che spesso sono negoziati senza una corrispondenza con derrate 'reali': chi si impegna all'acquisto di derrate in un momento futuro, concorre all'aumento del loro prezzo attuale; ma il mercato (e l'abilità nel negoziare tempestivamente) consentirà di rivendere le stesse derrate ancor prima di esserne entrati in possesso. La capacità di influenzare i prezzi non è dunque appoggiata sul reale 'possesso' delle derrate in questione, ma solo sulla capacità di muovere tempestivamente enormi capitali o garanzie finanziarie.

Queste dinamiche, probabilmente scatenate in una fase iniziale da una flessione della produzione di granaglie in America del Nord (mentre nessuna flessione era in realtà riscontrabile a livello mondiale) sono state la causa della forte impennata dei prezzi sopra descritta, determinando così l'inizio di una fase di ulteriore notevole instabilità dei prezzi delle derrate agricole<sup>19</sup>, mentre nel pianeta non diminuisce il numero di chi ha fame, che ha raggiunto un sesto degli abitanti della Terra! La volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli, molto più che il loro livello assoluto rappresenta un fattore di fortissima insicurezza che colpisce duramente soprattutto i più poveri. Di fronte infatti alla fiammata dei prezzi dei prodotti alimentari di base, masse ingenti di consumatori poveri, spesso concentrati nelle grandi città dei paesi del Sud del mondo, si trovano di fronte ad un vero e proprio dilemma di sopravvivenza. L'aumento improvviso dei prezzi delle granaglie è stato causa non remota di moti popolari, di instabilità politica e di turbamento sociale. I prezzi momentaneamente alti, al contrario, non rappresentano per i produttori alcun vero incentivo alla produzione: le decisioni circa le produzioni da mettere in pista richiedono infatti un arco temporale ben più ampio. Nessun contadino di sussistenza può infatti rischiare di indebitarsi per produrre un bene del cui sbocco sul mercato non è sicuro.

Anche in situazioni in cui la speculazione a breve termine non sviluppa tutti i suoi effetti negativi il mercato internazionale delle derrate agricole genera effetti profondamente paradossali. Come abbiamo detto la capacità produttiva del pianeta è sufficiente oggi per sfamarci. Ma la proporzione delle derrate agricole che transitano attraverso i mercati internazionali, contribuendone così a determinarne il prezzo è una piccola parte di quelle realmente prodotte nel mondo, generalmente meno del 10%. Ci si trova così nella situazione in cui le relativamente poche derrate commerciate (che spesso sono il frutto delle eccedenze alimentari dei paesi ricchi vendute sottocosto sul mercato internazionale) determinano un prezzo<sup>20</sup> con cui si devono confrontare anche i produttori dei

---

<sup>18</sup> Questa dinamica, descritta qui in modo semplificato, è esattamente quella che si è verificata durante il 2008. Non è valsa solo per i beni alimentari, ma anche per altre materie prime, come il petrolio. Anche l'impennata energetica, non governata, ha suscitato fatica nel Sud del mondo.

<sup>19</sup> Per completezza di analisi occorre ricordare che l'uso di prodotti finanziari di questo tipo possono avere, in un contesto ben regolato, anche una preziosa funzione di stabilizzazione e di sostegno alla liquidità del sistema. Non è tuttavia purtroppo ciò che avviene di solito...

<sup>20</sup> La pratica della vendita sottocosto si chiama 'dumping', e contro di essa vi è una forte mobilitazione della società

mercati più periferici. E sono quelle stesse derrate agricole trattate sui mercati finanziari che forniscono ‘combustibile’ per un mercato di derivati che, come abbiamo visto, incendiano e deprimono i prezzi senza alcun rapporto con le dinamiche della produzione.

### ***Dalla finanziarizzazione degli scambi alla sovranità alimentare***

Il collegamento agricoltura/debito è un elemento noto: la pressione a sviluppare la produzione di derrate commerciabili proprio con lo scopo di ‘risanare’ i conti con l’estero e di contribuire al pagamento del debito è questione che è stata richiamata anche in precedenza. Lo sviluppo della monocoltura per l’esportazione è stata certamente alla base di una maggiore vulnerabilità delle comunità, che venivano spinte ad abbandonare le proprie forme di agricoltura più orientata all’autoconsumo, oltre che causa di pressione sull’ambiente. Si tratta di dinamiche non nuove che prendono però in questi ultimi anni delle forme per certi aspetti paradossali. La spinta che abbiamo già citato alla produzione di agrocanturanti per disporre di carburanti più ‘puliti’ (originata per lo più all’interno dei paesi ricchi) ha in realtà l’effetto di aumentare la pressione verso modalità di produzione non sostenibili. E il collegamento sempre più stretto e perverso di queste modalità di produzione con i meccanismi della speculazione finanziaria internazionale è un tratto distintivo di questi ultimi anni.

Non si può asserire naturalmente che quanto sopra brevemente illustrato esaurisca la riflessione sui sistemi produttivi e commerciali. Non vanno infatti sottovalutate, accanto alle macrodinamiche che abbiamo illustrato, le debolezze nel sistema della distribuzione all’interno dei paesi in cui è più grave l’insicurezza alimentare, così come nelle stesse realtà regionali. La carenza in termini di mercati, sistemi di comunicazione, infrastrutture, sono altrettanti fattori che troppo spesso limitano fortemente l’efficacia dello scambio a livello locale. Sono aree in cui, difficilmente si riuscirà a dare risposte convincenti senza il protagonismo delle associazioni dei produttori, ed in particolare di quei piccoli produttori che rappresentano la vera spina dorsale dei sistemi produttivi nei paesi più poveri (ed anche in molti paesi cosiddetti ricchi, come il nostro).

Ancora una volta, tuttavia, il punto chiave è quello del limitare la ‘finanziarizzazione’ degli scambi, e di ricollegare la produzione ed il commercio ai territori che producono ed alle comunità che consumano. In modo ancora più marcato rispetto ad altri tipi di beni, le derrate agricole destinate all’alimentazione non possono infatti essere considerate come ‘merci’ qualsiasi, a causa dell’impatto del tutto particolare che si verifica a causa delle distorsioni che si verificano sui mercati internazionali<sup>21</sup>. E’ sulla base di questi principi che si fa strada nel dibattito internazionale il concetto di ‘sovranità alimentare’ inteso come il diritto di tutti i popoli a scegliere il proprio modello di produzione e di consumo dei prodotti alimentari.

## **Nell’agenda della politica**

È compito dei cittadini, dentro e fuori le istituzioni, trovare risposte per le tensioni che abbiamo illustrato. Senza la pretesa di esaurire gli ambiti in cui è doveroso un impegno, indichiamo di seguito alcune direzioni in cui è urgente trovare consenso e assunzione di responsabilità per ridurre la vulnerabilità delle persone e promuovere giustizia nella solidarietà delle donne e degli uomini che abitano il pianeta oggi e lo abiteranno domani.

---

civile internazionale.

<sup>21</sup> Intorno a queste considerazioni ruota la battaglia condotta dalle organizzazioni della società civile internazionale perché il commercio di prodotti alimentari di base sia sottratto alla pura logica del libero scambio.

## Evitare una nuova crisi del debito

Della necessità di una forte azione volta a prevenire una crisi debitoria come quella che si produsse a partire dagli anni '80 del secolo scorso, abbiamo già parlato a lungo nel capitolo 2 (a cui si rimanda per ogni approfondimento sul tema), e nelle prime pagine del capitolo 4. Le preoccupazioni che emergono dall'analisi della situazione attuale sono molte, ed i pochi elementi del consenso attorno a cui divennero possibili le iniziative internazionali su questo argomento sembrano scricchiolare in modo vistoso. La presenza sempre più consistente di attori internazionali che non ebbero sostanzialmente alcuna parte nel lungo dibattito che ha attraversato gli ultimi tre decenni, ed in particolare il ruolo di Cina, India e Brasile, rende necessario un ripensamento di molti meccanismi, da una parte volti al prevenire il formarsi di un nuova massa di debito insostenibile sulle spalle dei paesi del Sud del mondo, dall'altro per porre rimedio alle situazioni di pericolo che si dovessero venire nonostante tutto a prodursi.

In questo passaggio del Rapporto, che guarda alle responsabilità della politica riportiamo in particolare due riflessioni di cui abbiamo già fatto cenno. Da una parte è importante il percorso, già menzionato, verso un meccanismo di prestito internazionale sostenibile e responsabile. Se normalmente la responsabilità del *default* nel pagamento del debito - cioè dell'insolvenza - viene scaricata sul debitore che non è in grado di pagare, è fondamentale raggiungere un consenso sul principio secondo cui è anche chi concede il prestito a doversi attenere ad una condotta trasparente e responsabile. Tuttora non sono pochi nel mondo i casi, alcuni dei quali coinvolgono direttamente il nostro paese<sup>22</sup>, di prestiti concessi attraverso vie tortuose e poco 'sostenibili'. L'altro elemento da considerare è proprio quello della 'sostenibilità' del debito, fino ad ora calcolata sulla base di elementi esclusivamente finanziari, ma che non tiene conto dell'importanza di garantire al paese che si indebita di una 'base' intangibile di risorse destinata a fare fronte alle necessità di funzionamento ed investimento dei servizi pubblici minimi.

E' necessario inoltre riflettere sui meccanismi di uscita da una crisi debitoria, quando essa si debba produrre. La riflessione sulle diverse tecniche di riduzione del debito, come ad esempio la conversione di debito è quanto mai attuale, soprattutto in considerazione dei molti casi in cui viene realmente utilizzata. Si tratta di occasioni preziose per 'ricentrare' l'approccio ai percorsi di sviluppo, promuovendo un coinvolgimento della società civile locale ed una responsabilizzazione nel dialogo attivo da parte delle istituzioni pubbliche<sup>23</sup>.

Rimane poi prioritaria, anche se non più sull'agenda dei principali decisori, la riflessione su un meccanismo di arbitrato equilibrato e trasparente, che permetta di affidare la decisione sulle soluzioni da attuare in caso di eccessivo indebitamento non più ai creditori esclusivamente, ma ad un tavolo al quale siedano creditori e debitori, insieme ai rappresentanti della società civile, presieduto da un attore terzo, maggiormente atto a garantire la necessaria imparzialità di giudizio.

## Riportare sotto controllo i fenomeni finanziari

L'elemento che emerge con forza dai paragrafi che precedono è quello relativo alla necessità di riportare la dinamica delle transazioni finanziarie ad una dimensione di sostegno all'attività economica dell'uomo, sottraendola a derive ormai sempre più frequenti ed incontrollabili. Numerosi sono i meccanismi che richiedono una riforma efficace, così come sono numerose le proposte che sono state avanzate a questo scopo, intorno alle quali tuttavia fatica a coagularsi un

---

<sup>22</sup> E' il caso controverso della diga di Gilgil Gibe II in Etiopia, che è stato oggetto di numerose contestazioni e di alcune interrogazioni parlamentari, in cui è stato concesso il più grande credito di aiuto della storia della cooperazione italiana, per un progetto fortemente discusso perfino all'interno dello stesso Ministero degli Esteri. Il tutto, paradossalmente, proprio in coincidenza con il momento in cui veniva concessa all'Etiopia la cancellazione del debito ai sensi dell'iniziativa HIPC! E' attualmente in discussione la possibilità di finanziare la terza fase dello stesso progetto, Gilgil Gibe III, che sembra presentare simili motivi di preoccupazione.

<sup>23</sup> Proprio come si è tentato di fare in particolare nel caso della Guinea, illustrato nel capitolo 3.

consenso politico. Ne è un esempio il caso della tassa sulle transazioni in valuta (nota anche come *Tobin Tax*): l'idea di sottoporre ogni transazione in valuta a breve termine ad un piccolo prelievo fiscale è un'ipotesi del tutto fattibile, purché coloro che controllano i mercati finanziari principali siano tutti d'accordo. Se fosse infatti un solo paese ad imporre questo prelievo è facile infatti attendersi un diradarsi delle transazioni fatte in quel paese. E' dunque una questione su cui è particolarmente necessario promuovere una convergenza ed un consenso.

Oltre alle situazioni in cui transazioni pericolose sotto il profilo della stabilità delle relazioni avvengono in paesi dotati di una legislazione relativamente trasparente, è necessario continuare un'azione di denuncia sullo scandalo dei 'paradisi fiscali'. Si tratta di territori che per vicende storiche di vario tipo si trovano ad offrire un quadro normativo e fiscale particolarmente tollerante in tema di diritto societario e di gestione delle risorse finanziarie. E' nei paradisi fiscali che si trovano quelle aree di ombra attraverso cui prospera un mercato speculativo, come ad esempio quello sostenuto dai *Vulture Funds*, i 'Fondi Avvoltoio' che tentano di sfruttare quote di debito 'sovrano' dei governi dei paesi del Sud del Mondo comprate da terzi a prezzo stracciato per ottenere da questi stessi governi una restituzione di questo debito<sup>24</sup>.

Ma accanto a questi casi, che rappresentano in qualche misura una degenerazione delle possibilità offerte dal mercato dei titoli e dei capitali<sup>25</sup>, è necessario osservare con più attenzione i comportamenti potenzialmente pericolosi dei grossi attori del settore privato. Per questo è necessario riflettere seriamente sul ruolo delle imprese transazionali, che si trovano, a causa del loro volume di affari, a trattare spesso da pari a pari quando non addirittura da una posizione di forza, con la maggior parte dei governi dei paesi del Sud del mondo. La loro possibilità di mobilitare e spostare rapidamente capitali ingentissimi, allo scopo di beneficiare delle migliori condizioni offerte dai diversi mercati rappresenta un elemento di forte instabilità e discrezionalità che prescinde completamente dalla capacità dei governi di promuovere 'buone' politiche economiche nonché di creare un ambiente favorevole agli investimenti. Si pone allo stesso modo un problema di responsabilità a causa del modo in cui queste imprese sono costruite. A fronte di un 'cuore' economico/finanziario fortemente centralizzato e collocato normalmente nei paesi ricchi, la responsabilità giuridica delle azioni di queste imprese è spesso parcellizzata in una moltitudine di consociate che hanno sede nei diversi paesi in cui operano, rendendo difficile se non impossibile ricondurre ad una linea univoca la responsabilità che dovesse emergere per le conseguenze dell'agire delle consociate locali. Su questi temi è necessari intervenire con regole condivise, ma è anche necessario fare appello ad una maggiore sensibilità da parte degli uomini che nelle imprese, grandi e piccole, operano, suscitando e promuovendo un senso di 'responsabilità dell'impresa' ispirato a vera dignità umana.

### **Rilanciare il finanziamento dello sviluppo**

Occorre favorire l'afflusso di risorse nel Sud del mondo, perché sia possibile finanziare i programmi di riduzione della povertà che cambino le condizioni dei paesi impoveriti. La questione del debito è parte di un più ampio ambito nel quale si trattano i diversi canali e strumenti a disposizione per orientare i flussi finanziari internazionali verso le aree impoverite del pianeta in modo da finanziarne i processi di cambiamento. Alcuni di essi riguardano i flussi finanziari

---

<sup>24</sup> E' recentissima la notizia che la Gran Bretagna, teatro negli ultimi anni di alcuni di questi tentativi, ha introdotto in una legge limiteranno per limitare fortemente il campo di azione di questi 'Fondi avvoltoio'. E' un esempio di successo in una campagna condotta dalle organizzazioni della società civile a seguito del caso Zambia che era stata condannato da una corte inglese a risarcire uno di questi fondi, registrato nelle Virgin Islands, un 'paradiso fiscale' sotto amministrazione britannica.

<sup>25</sup> Per un'analisi degli strumenti dei mercati finanziari internazionali e delle loro implicazioni etiche si vedano gli efficaci sussidi dedicati al rapporto tra etica e finanza pubblicati dall'Ufficio nazionale per i problemi sociali e del lavoro della Conferenza episcopale italiana e in particolare *Finanza internazionale e agire morale*, del 2004, e *Etica, sviluppo e finanza*, pubblicato nel 2006.

pubblici. Fra questi vi sono i nuovi prestiti agli stati a basso e medio reddito e l'aiuto ufficiale allo sviluppo. Come abbiamo illustrato, i nuovi prestiti sono oggetto di preoccupazione. Le nuove pressioni sui bilanci pubblici stanno spingendo a nuovi indebitamenti e occorre rafforzare un sistema di regole che consenta modalità di finanziamento sostenibili e che assicurino la comune responsabilità di creditore e debitore in caso di crisi.

Gli aiuti ufficiali allo sviluppo sono la risorsa politicamente più visibile dell'impegno internazionale. A livello internazionale è stato sottoscritto l'impegno a raggiungere lo 0,7% del PIL come livello di erogazioni da parte di tutti i paesi OCSE. Abbiamo detto della inaccettabile situazione italiana. Altri paesi si stanno muovendo con più disponibilità. Rimane aperta però la questione del carattere di queste erogazioni. Per i paesi ricchi si tratta di liberalità, che possono essere ridotte in caso di temporanea indisponibilità. In realtà dovrebbe essere introdotto il principio dell'obbligatorietà del contributo, considerando queste somme come forme di corresponsabilità fiscale internazionale. Esattamente come avviene all'interno di un singolo stato, tutti i membri concorrono attraverso il contributo fiscale a finanziare i servizi che la comunità eroga ad ogni cittadino in ragione delle sue esigenze. A livello internazionale la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo riconosce una universalità dei diritti, a cui non corrisponde un'assunzione di responsabilità da parte delle nazioni. Una prospettiva di corresponsabilità fiscale che introduca dei contributi obbligatori sembra una direzione sostenibile ed efficace, per quanto oggi ancora impopolare, per far affluire risorse con regolarità e in quantità sostanziosa ai paesi che ne hanno necessità. Naturalmente questa considerazione apre un'ampia questione sulla costruzione di un'autorità fiscale internazionale, nonché sui criteri di utilizzo delle risorse provenienti da questo tipo di fonte, ma questo non indebolisce la consistenza della proposta.

È in questa dimensione che si collocano peraltro le proposte degli ultimi anni di tassazione internazionale, spesso elaborate con duplice scopo. È il caso delle tasse sulle transazioni valutarie o finanziarie internazionali del tipo della già citata *Tobin Tax*, immaginate per 'raffreddare' il mercato e scoraggiare le operazioni speculative, che destinerebbero la loro raccolta al finanziamento dello sviluppo nel Sud del mondo. Analogo caso è quello delle tasse come la *carbon tax*, che, applicate sui biglietti aerei piuttosto che sul costo dei carburanti, dovrebbero scoraggiare, sia pure parzialmente, i consumi inquinanti. Anche in questo caso il ricavato potrebbe andare a finanziare politiche di riduzione della povertà nei paesi dove questa è più intensa.

Il dibattito sugli strumenti innovativi del finanziamento dello sviluppo è molto ampio, richiede senz'altro la massima attenzione e le diverse vie da sperimentare sono tutt'altro che esaurite. Il rischio di fallire il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio rende urgente praticare soluzioni efficaci.

### **Commercio internazionale e povertà**

Abitualmente elencato tra i diversi canali di finanziamento dello sviluppo, il commercio internazionale merita una citazione a parte. Nei paesi a medio e basso reddito il flusso di risorse che entra nel paese col commercio, cioè con le esportazioni di chi vende all'estero i propri prodotti, è normalmente piuttosto rilevante. Spesso è largamente superiore alle cifre ricevute in aiuti. Non si tratta di somme nelle disponibilità dello stato. Il ricavato delle esportazioni appartiene agli esportatori, che normalmente sono società private. Lo stato ne riceve una parte attraverso l'imposizione fiscale sugli utili degli esportatori. Ma non v'è dubbio che le entrate degli esportatori si trasformano in stipendi per i lavoratori e possibilità di investimento nel paese. È senz'altro opportuno cercare di orientare il commercio internazionale in modo da ricavarne opportunità per lo sviluppo almeno economico del paese.

In questa linea si sono mossi i ministri del commercio di tutti i paesi del mondo quando si sono trovati a Doha nel 2002, per la IV Conferenza internazionale dell'Organizzazione Mondiale del

Commercio (OMC). Sull'onda del consenso intorno alle nuove strategie di riduzione della povertà e agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, nati dopo le campagne giubilari, i ministri decisero che occorreva avviare un *round* di trattative per concludere in tutti i diversi comparti del commercio mondiale accordi sulle tariffe, e più in generale sulle regole, che consentissero di finanziare proprio gli MDG. I primi incontri per concretizzare quindi la *Doha Agenda* si avviarono subito e con una certa efficacia, ma ben presto i governi tornarono alla logica della difesa degli interessi nazionali, senza una reale visione complessiva e tuttora non si è arrivati ad alcuna conclusione. Peraltro, mentre alla sede dell'OMC a Ginevra la discussione stagnava, l'Unione Europea ha avviato una serie di accordi per regolare le proprie relazioni commerciali con i paesi africani, caraibici e del Pacifico, firmando con molti di loro i cosiddetti *European Partnership Agreement* (EPA). Nelle intenzioni si tratta di accordi che vogliono tenere conto degli interessi dei paesi più deboli che entrano in rapporti con l'UE, ma nei fatti propongono una reciprocità che non è reale e in ultima analisi avvantaggia l'Unione<sup>26</sup>.

Oggi, a otto anni dall'avvio della discussione intorno alla Doha Agenda l'OMC è screditata. Ma dovrebbero essere screditati i governi che avevano annunciato il loro impegno per i nuovi accordi e che oggi ostacolano il processo e delegittimano nei fatti l'approccio multilaterale. Anche in questo caso è stridente la contraddizione tra quanto viene affermato e scritto al Palazzo di Vetro e i comportamenti dei governi. Come già detto in ragione della corresponsabilità fiscale nel paragrafo precedente, anche per il commercio, in sede nazionale, lo stato definisce regole che concorrono all'equità sociale, distribuendo l'imposizione fiscale e definendo gli obblighi a cui produttori e commercianti devono sottostare per garantire la sicurezza dei cittadini. In termini analoghi dovrebbe avvenire a livello internazionale, dove la globalizzazione ci rende una comunità mondiale sempre più unita, ma la debolezza delle istituzioni internazionali e la ricerca del proprio interesse da parte dei più forti hanno sinora impedito di compiere questo processo, per risolvere la contraddizione tra Dichiarazione e atti dei governi. Lavorare in questa direzione è impegno inderogabile.

### **Fame, ambiente e sviluppo sostenibile**

Un dialogo e un'intesa sul commercio internazionale dovrebbero essere una priorità per i paesi, per concertare qualche forma di regolazione, anche indiretta, della produzione internazionale. Lasciar fare al mercato premia i più forti e i più spregiudicati, e non garantisce affatto che non si deprechi l'ambiente o si produca ciò che più serve alle popolazioni che fanno più fatica. Senza governare i processi ci si ritrova ad avere popoli che hanno fame contemporaneamente a fenomeni di sovrapproduzione, anche nella stessa regione. In modo analogo tecnologie scelte in ragione della massimizzazione del profitto rischiano di compromettere l'ambiente, senza la minima cura per una responsabilità intergenerazionale.

La recente conferenza di Copenhagen dedicata al tema del cambiamento climatico ha mostrato le difficoltà che le nazioni del mondo oggi incontrano a trovare intese che comportino assunzioni di responsabilità. Va peraltro apprezzato il fatto che nonostante l'insuccesso, la grande maggioranza dei capi di stato e di governo del mondo ha partecipato alla Conferenza ricercando sino alla fine un accordo. È corretto ricordare, infatti, che solo fino a pochissimi anni fa una Conferenza di questo tipo non si sarebbe potuta tenere, o avrebbe incontrato atteggiamenti ben diversi da parte di molti paesi che hanno grandi responsabilità, come è il caso degli Stati Uniti. Esiste insomma qualche ragione per guardare al futuro con qualche testarda speranza. Occorre però intensificare l'impegno affinché sino prese in considerazione le conseguenze sul futuro su ciò che facciamo oggi.

---

<sup>26</sup> Per una trattazione molto lucida, dedicata soprattutto all'Africa ma valida per tutti i sottoscrittori degli EPA, si veda l'agevole G. VAGGI, "Europa e Africa: una partnership complessa", in AA.VV. *L'Africa e noi*, Centro Ambrosiano - IITL, Milano 2009.

Da questo punto di vista occorre essere consapevoli delle interconnessioni tra agricoltura e ambiente. Abbiamo parlato della inaccettabile situazione di insicurezza alimentare e delle pressioni a realizzare produzioni industriali orientate esclusivamente verso le esportazioni, con la violazione di una sovranità alimentare che viceversa va difesa, scarsi risultati finanziari e pesanti conseguenze sul territorio dal punto di vista ambientale. Spesso infatti in questo modo si concorre alla desertificazione del suolo, che dopo pochi anni di sfruttamento intensivo deve essere abbandonato, ricavando nuovi terreni di coltivazione dalle foreste, come avviene nell'area amazzonica, e sottraendo risorse preziose all'equilibrio biochimico del pianeta. La regolazione del commercio va coniugata insieme ad una riflessione sul territorio, le esigenze di sicurezza alimentare e ambientale.

### La governance

Queste riflessioni rendono evidente come esista una fondamentale esigenza di *governance* nelle dinamiche internazionali. Si tratta di una vera priorità che va affrontata con realismo, consapevoli della complessità dei fenomeni in gioco e delle difficoltà tecniche, politiche e culturali.

Mai come in questi tempi di globalizzazione è necessario un sistema di regole, sostenute, monitorate e fatte rispettare da adeguate istituzioni internazionali, che permettano, insieme ad un intelligente e coerente sistema di incentivi, di governare i processi internazionali. Ci occorre un sistema di *governance* finanziario, una vera e propria nuova architettura finanziaria internazionale. Le reti di società civile che si sono occupate di debito ne parlavano con proposte articolate già negli anni '90. Oggi, dopo la crisi, ne parlano finalmente anche i governi, cercando nel G20 la dimensione per realizzarla, ma il cammino è ancora incerto. Essa deve riguardare le situazioni di crisi con adeguati strumenti per gestirle, come forme di arbitrato partecipato dalla società civile dei paesi indebitati. Ma nello stesso tempo deve prevenirle, definendo modalità di erogazione dei crediti orientate alla sostenibilità e alla responsabilità.

Una parte preziosa di questo tipo di *governance* è nella dimensione multilaterale, per questo è importante che in una nuova architettura sia presente il tema della democrazia. Tuttora presso le IFI il peso dei paesi ricchi è maggiore di quello delle altre nazioni. È in corso un processo di revisione delle rappresentanze che ha cambiato e migliorato la situazione rispetto a qualche anno fa, ma rimangono grandi squilibri per poter parlare di autentica partecipazione democratica in queste istituzioni: gli otto paesi membri del G8 sfiorano il 50% del diritto di voto presso il Fondo e la Banca mondiale. Il loro potere di voto è indirettamente proporzionale al PIL, ma la loro popolazione non arriva ad un terzo di quella mondiale.

Come si può intuire la costruzione di una nuova architettura finanziaria, che valorizzi i contributi maturati in questi anni intorno al tema del debito e guardi alle più generali esigenze del mercato finanziario mondiale, è obiettivo difficile da realizzare. Le tensioni sull'euro che si arroventano nei giorni in cui questo testo andava in stampa dimostrano che esitare a camminare in questa direzione comporta costi altissimi che vegono pagati dall'intera comunità internazionale.

Ma non è solo il campo finanziario ad aver bisogno di un sistema di *governance* efficace. Occorre cioè affrontare il problema del che cosa si produce, dove, come e per chi, che emerge in modo parziale ogni volta che si esaminano le diverse "crisi". Vi è oggi l'esigenza di equilibrare i ruoli tra attori forti e deboli nel commercio internazionale e di coniugare il fabbisogno alimentare con le esigenze di produzione, di reddito e ambientali. Occorre valutare il fabbisogno alimentare, per risolvere l'insicurezza, e sulla base del fabbisogno orientare la produzione in modo che a tutti, anche nel Sud del mondo, sia data la possibilità di produrre a condizioni sostenibili dal punto di vista ambientale senza essere spiazzati da una produzione industriale intensificata e senza scrupoli.

Se obiettivo è dare a tutti, oggi e domani, pane e lavoro, ci occorre un sistema di *governance* che metta a confronto le diverse esigenze e faciliti il consenso intorno a regole e soluzioni comuni.

È un obiettivo tutt'altro che facile. Lo si vede sul piano politico, dove il sistema multilaterale delle Nazioni Unite è stato sistematicamente delegittimato, forse proprio perché, pur con molti limiti, è il sistema di *governance* più avanzato che la storia umana abbia prodotto. Non esiste alternativa. L'assenza di regole, di tavoli di concertazione e di istituzioni che abbiano adeguato potere, crea una giungla alla deriva che aggrava le tensioni.

Non è immaginabile naturalmente un governo del mondo che guida un sistema di autorità centralizzato e verticale. Occorre piuttosto una molteplicità di ambiti di dialogo e concertazione che favoriscano e costruiscano il consenso, e poche istituzioni internazionali, leggere ma con potere di sanzione, che ne sintetizzino e formalizzino i risultati. Da questo punto di vista pare preziosa la tendenza a rafforzare le istituzioni regionali e continentali in atto in questo momento. Sull'esempio del processo di unificazione europea, diverse istituzioni di ambito regionali si stanno sviluppando in Africa, America Latina e Asia. Un dialogo internazionale che valorizzi questi ambiti può semplificare la complessità e favorire un consenso altrimenti difficile da costruire.

Perché questa tendenza possa maturare, però, occorre un forte investimento educativo. Da molti anni assistiamo ad una azione nei fatti educativa, o diseducativa, che getta discredito sul ruolo dello stato e delle istituzioni internazionali e multilaterali. Un più debole sistema istituzionale lascia le mani libere a chi è più disinvolto. È necessario dunque un lavoro educativo per mostrare le ragioni di una cultura della cittadinanza mondiale<sup>27</sup> che nelle relazioni bilaterali e comunitarie trova senso all'azione umana e permette di scegliere e cominciare a realizzare un futuro realmente sostenibile.

---

<sup>27</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, *Messaggio per la Giornata mondiale della pace 2005*.

---

## Appendice - Glossario<sup>28</sup>

### **Approccio di Evian (*Evian Approach*)**

Sulla base delle decisioni del Vertice G8 di Evian del giugno 2003, i Paesi creditori membri del Club di Parigi hanno adottato il cosiddetto “*Evian Approach*” con l’obiettivo di affrontare i problemi debitori dei Paesi che non sono eleggibili all’Iniziativa HIPC. Tale metodologia consente di applicare trattamenti debitori adeguati alle specifiche necessità finanziarie dei Paesi non-HIPC con problemi debitori in modo tale da assicurare, sulla base delle indicazioni delle Istituzioni Finanziarie Internazionali, il raggiungimento della sostenibilità del debito estero.

### **Azzardo morale (*moral hazard*)**

L’azzardo morale è la condizione in cui si trova un debitore che, in ragione dell’esistenza di iniziative di cancellazioni di debito, sottoscrive nuovi debiti confidando, più o meno consapevolmente, nella possibilità di usufruire in futuro delle procedure di cancellazione senza sanzioni. Questo atteggiamento può quindi indurre a sottoscrivere una quota di debiti eccessiva e ad una vigilanza insufficiente nella gestione finanziaria. Analoga condizione vive l’automobilista che non guida con sufficiente prudenza perché conta nella copertura dei sinistri garantita dall’assicurazione.

### **Club di Parigi**

Il Club di Parigi è un gruppo informale di 19 paesi ricchi che si incontrano per ri-negoziare il debito pubblico bilaterale dei Paesi del Sud del mondo nei loro confronti.

Il Club ha iniziato a riunirsi nel 1956 per affrontare temporanei problemi di liquidità dei paesi debitori, cercando di prevenire crisi imminenti. Solo negli anni '80 i paesi creditori appartenenti al Club iniziarono a spostare la loro attenzione verso una risoluzione del debito con un’ottica temporale più estesa. Nel G7 tenutosi a Venezia nel 1987 per la prima volta venne proposta una posticipazione del pagamento del debito ad un tasso inferiore a quello di mercato.

I paesi che possono accedere alla ristrutturazione del debito all’interno del Club di Parigi devono aver dimostrato che non sono in grado di ottemperare ai loro doveri debitori e devono intraprendere i programmi di aggiustamento strutturale promossi dal FMI. Una volta che queste condizioni sono soddisfatte, un paese può incontrare i creditori del Club e accordarsi su alcuni punti essenziali racchiusi in un Accordo (*Agreed Minutes*).

### **Cut off date (c. o. d.)**

La *cut off date* (c.o.d.) è normalmente la data in cui un Paese ha chiesto per la prima volta di ristrutturare il proprio debito estero al Club di Parigi. La c.o.d. divide il debito ristrutturabile (quello maturato sino a quel momento – pre c.o.d.), da quello non ristrutturabile (maturato successivamente - post c.o.d.).

I debiti contratti dopo la *cut off date*, cioè dopo i primi riscadenamenti, sono stati erogati tenendo conto della situazione di difficoltà, per questo non dovrebbero usufruire delle agevolazioni, in termini di riscadenamenti e ristrutturazioni, di quelli precedenti. Nell’ambito dell’iniziativa HIPC la c.o.d. è stata convenzionalmente riportata al periodo 1999-2000 per coinvolgere nelle cancellazioni anche i debiti più recenti.

### **Comparabilità di trattamento**

Il debitore non può concedere ad alcun creditore non membro del Club di Parigi un trattamento meno favorevole rispetto al *consensus* raggiunto al Club di Parigi.

### **Debito a breve termine**

Prestito che arriva a scadenza entro un anno.

### **Debito a lungo termine**

Composto dai debiti che arrivano a scadenza dopo più di un anno.

### **Debito bilaterale**

Somma dovuta da un governo ad altro governo.

### **Debito commerciale**

È il debito che nasce da una relazione commerciale in cui il governo ha acquistato e non pagato una commessa da un soggetto straniero. Tale soggetto, normalmente un’impresa, assicura il proprio credito presso la società pubblica di

---

<sup>28</sup> Questo glossario non è, naturalmente, completo. Contiene alcune voci in tema di debito estero per una consultazione da parte del lettore non specialista. Per approfondimenti si suggerisce ancora una volta di consultare “Impegni di Giustizia. Rapporto sul debito 2000 – 20005” edito da EMI, da cui sono state tratte molte delle definizioni.

assicurazioni per le esportazioni del proprio paese. Nel caso di perdurante insolvenza la società di assicurazioni, cioè lo stato, indennizza l'esportatore e subentra in qualità di creditore. La relazione commerciale quindi, anche se avviata con una controparte privata, si trasforma in una relazione debitoria del governo con un altro governo.

### **Debito estero**

Insieme dei debiti a breve e a lungo termine verso creditori stranieri e multilaterali. Normalmente viene calcolato in questa grandezza esclusivamente il debito contratto o garantito dallo stato. Può essere compreso, se specificato, il debito dovuto da soggetti privati e non garantito dallo stato. In questo caso si parla spesso di debito estero.

### **Debito sovrano**

È esclusivamente il debito contratto o garantito dal governo di un paese.

### **Debito multilaterale**

Quello dovuto alle istituzioni multilaterali, cioè al FMI, alla Banca Mondiale e alle Banche Regionali di Sviluppo

### **Fondi avvoltoio (*Vulture funds*)**

I fondi avvoltoio sono fondi speculativi che operano sui mercati secondari per acquistare a basso costo titoli di debito a rischio di insolvenza o azioni di società prossime al fallimento contando di rivalersi giuridicamente per ottenere il pagamento del valore nominale dei titoli.

La maggior parte dei Fondi avvoltoio ha sede in un paradiso fiscale. Ciò favorisce fenomeni di elusione fiscale, scarsa tracciabilità e segretezza.

I fondi avvoltoio acquistano i debiti a rischio di insolvenza contratti dai paesi più poveri dai governi o dai creditori commerciali che non partecipano all'iniziativa *HIPC* a prezzi inferiori al valore di mercato. Quindi cercano di massimizzare i loro profitti negando ogni rinegoziazione del debito e citando in giudizio il Paese debitore per ottenere la restituzione dell'intero valore nominale del debito maggiorato degli interessi, largamente superiore a quello speso dal fondo per acquisire il titolo.

### **HIPC – Paesi poveri e fortemente indebitati (*Heavily Indebted Poor Countries*)**

Si tratta dell'iniziativa internazionale di cancellazione del debito che, dopo una prima fase non troppo incisiva, venne rilanciata con il nome di HIPC rafforzata (*Enhanced HIPC*), o HIPC 2, nel 1999.

L'iniziativa HIPC è stata lanciata nel 1996 dalla Banca Mondiale (BM) e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) su spinta del G7. L'iniziativa è stata la prima proposta ad ampio raggio di cancellazione del debito estero e costituisce un vero e proprio cambiamento nell'atteggiamento di FMI e BM circa il problema del debito estero. Per avviare l'iniziativa il paese deve presentare un piano di politica economica e sociale denominato PRSP – Programma strategico di riduzione della povertà. Se il piano è accettato dal FMI (Fondo Monetario Internazionale) e dalla BM (Banca Mondiale) si raggiunge il *decision point*, il momento in cui si decide la quantità di debito da cancellare. Si avvia così la prima fase in cui il paese implementa il PRSP e riceve una riduzione, "fino al 90% e oltre" dei flussi di pagamento verso i creditori bilaterali e, in misura minore, verso i creditori multilaterali. Quindi, dopo un periodo che varia da paese a paese, se le IFI e il Club di Parigi valutano che il paese abbia implementato con successo il PRSP, si raggiunge il *completion point*, momento nel quale viene effettuata la cancellazione fino al 90% e oltre dello stock di debito commerciale e riduzioni avviata quella del debito multilaterale prevista dalla iniziativa MDRI.

### **MDRI – Iniziativa multilaterale di riduzione del debito (*Multilateral Debt Relief Initiative*)**

Nel giugno 2005 il G8 di Gleneagles, il Gruppo degli otto paesi più industrializzati, propose che tre istituzioni multilaterali – FMI, IDA (International Development Association) della BM e ADF (African Development Fund) – cancellassero il 100% dei debiti loro dovuti dai paesi che hanno raggiunto, o che raggiungeranno, il *completion point* all'interno dell'iniziativa HIPC. Alla iniziativa MDRI si è associato recentemente anche il Banco Interamericano di Sviluppo, la banca multilaterale regionale che opera in America Latina. La *Multilateral Debt Relief Initiative* fornisce un supporto addizionale alle azioni intraprese con l'iniziativa HIPC, liberando risorse ulteriori per il perseguimento degli Obiettivi del Millennio.

### **Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*)**

Gli *Obiettivi del Millennio* delle Nazioni Unite sono otto obiettivi che i 191 stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungere per l'anno 2015. La Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, firmata nel settembre del 2000, impegna gli stati a sradicare la povertà estrema e la fame, garantire l'educazione primaria universale, promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne, ridurre la mortalità infantile; migliorare la salute materna; combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie, garantire la sostenibilità ambientale, sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

### **Petrodollari**

L'espressione "petrodollaro" è stata coniata nel 1973 per descrivere la situazione che si è venuta a stabilire quando i paesi produttori di petrolio, a seguito dell'aumento del prezzo di questa materia, si trovarono a disporre di grandissime

quantità di dollari, i petrodollari appunto, perché il greggio veniva pagato utilizzando la moneta statunitense. Questa grande liquidità disponibile sui mercati finanziari fece scendere i tassi di interesse e venne raccolta dalle banche commerciali internazionali, che la offrirono soprattutto, anche se non solo, ai paesi del Sud del mondo, avviandone l'indebitamento che portò alla crisi del 1982.

### **PRSP – Documento Strategico di Riduzione della Povertà (*Poverty Reduction Strategy Paper*)**

Questo documento è stato introdotto nel 1999 dal FMI e dalla BM per integrare la iniziativa HIPC rafforzata, anche se non sono rivolti ai soli paesi HIPC.

I PRSP sono arrivati dopo la lunga stagione dei PAS (Programmi di Aggiustamento Strutturale), con i quali le Istituzioni Finanziarie Internazionali imponevano ai paesi la liberalizzazioni selvagge e crescita trainata dalle esportazioni. Il PRSP, che rompe la logica neoliberista dei PAS, viene adottato e definito dal governo del paese dopo un'ampia consultazione con tutti i settori sociali si caratterizza per: l'introduzione e la priorità data alla lotta alla povertà; la valorizzazione e l'importanza data al ruolo della società civile; un processo di formulazione di tipo *country driven* (guidato cioè dal paese interessato e non imposto dalle IFI come avveniva con i PAS); l'orientamento ai risultati; una visione complessa e multidimensionale della povertà; una prospettiva di lungo termine per la riduzione della povertà; l'orientati alla partnership. La formulazione e l'implementazione del PRSP fanno parte della prima fase dell'iniziativa HIPC e se valutato positivamente nella sua realizzazione porta al *completion point*, cioè alla cancellazione effettiva..

### **Punto di completamento (*Completion point*)**

È il momento conclusivo del processo HIPC (vedere voce correlata), quando cioè viene effettuata la cancellazione. La scadenza del completion point in passato era stabilita a priori. Ora invece è legata alla realizzazione di quanto esplicitato nel PRSP, Documento di Strategia di Riduzione della Povertà (vedere voce correlata). Si parla infatti di punto di completamento fluttuante.

### **Punto di decisione (*Decision point*)**

All'interno dell'iniziativa HIPC (vedere voce correlata) rappresenta il momento in cui si decide la quantità del debito da cancellare. Prima di questo momento il paese riceve le ristrutturazioni fissate secondo i termini di Napoli (vedere voce correlata) e che consistono in una riduzione dei flussi di pagamento verso i creditori bilaterali fino ad un massimo del 67%. Per raggiungere il punto di decisione il paese deve provvedere all'attuazione dei programmi di riforma in dialogo con WB/IMF e alla redazione del PRSP, il "Programma strategico di riduzione della povertà". È con la presentazione del PRSP che il paese arriva al punto di decisione, quando, una volta applicata la riduzione degli stock di debito verso il Club di Parigi fino a un massimo del 67%, si stabilisce se il paese presenta un debito insostenibile. Se il debito è ritenuto sostenibile il paese esce dall'iniziativa HIPC e non beneficia di ulteriori riduzioni. Se invece il debito è insostenibile allora si passa alla seconda fase, con la sospensione dei pagamenti e l'implementazione del PRSP in attesa del punto di completamento finale..

### **Riscadenzamento del debito**

Per riscadenzamento si intende la definizione di nuove scadenze, più lontane nel tempo, per restituire il debito. I riscadenzamenti non sono cancellazioni da un punto di vista formale, ma comportano comunque un alleggerimento del peso, almeno nel breve periodo, trasferendolo nel tempo. Portando all'estremo un riscadenzamento si potrebbe teoricamente creare una condizione in cui il debitore deve restituire il debito in un numero di anni infinito, senza mai uscire dunque dalla condizione di debitore, ma con un servizio del debito annuale nullo.

Quando si parla di riscadenzamento bisogna si fa riferimento al concetto di VAN (Valore attuale netto) del debito. Si rimanda alla voce "Valore attuale del debito" per approfondimenti.

Prima del Giubileo la risposta tradizionale degli ambienti finanziari e di buona parte della politica era che non si poteva procedere a cancellazioni ma al massimo a riscadenzamenti del debito, perché una cancellazione avrebbe reso impossibile per i paesi beneficiari l'accesso al credito per sottoscrivere nuovi prestiti.

### **Servizio del debito.**

È la somma della rata (o quota) di restituzione del capitale e degli interessi dovuti dal paese debitore al paese creditore per un certo periodo (in genere viene considerato il servizio annuale). Si tratta quindi dell'ammontare dei pagamenti che annualmente il paese indebitato deve effettuare.

### **Sostenibilità del debito**

Il Criterio di sostenibilità del debito venne utilizzato per la prima volta nell'ambito dell'iniziativa HIPC. I paesi che potevano beneficiare di questo meccanismo dovevano avere un debito estero ritenuto insostenibile anche dopo la totale applicazione dei meccanismi tradizionali di sgravio del debito (ovvero l'applicazione dei termini di Napoli da parte del Club di Parigi). Con il tempo i criteri di ammissibilità per entrare nel meccanismo furono resi meno stringenti proprio attraverso l'abbassamento dei parametri riguardanti la sostenibilità del debito<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Per approfondimenti si rimanda a Fondazione Giustizia e Solidarietà, *Impegni di giustizia. Rapporto sul debito 2000*

Oltre ai parametri fissi e uguali per ogni paese, viene affiancata un'analisi di sostenibilità (*Debt Sustainable Analysis*, DSA) specifica del singolo paese redatta dalla Banca Mondiale (BM) e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI). A tal fine la BM cerca di prevedere la crescita del paese negli anni futuri e calcola conseguentemente la quantità di debito da cancellare per raggiungere la sostenibilità di lungo periodo. Le previsioni di crescita si basano sulla costruzione di possibili scenari in base ai quali si desume la crescita futura delle variabili più importanti (PIL, esportazioni, ragioni di scambio, ecc.). C'è da evidenziare come tali scenari siano costruiti considerando orizzonti temporali di 5 o 6 anni, periodo alquanto breve per stimare trend di crescita futuri e comunque molto più breve rispetto alla maturità dei debiti. Inoltre ad essere messo in rilievo è in questo approccio il ruolo svolto dalle esportazioni nella capacità di un paese di ripagare il debito.

Approcci alternativi come quello dello "sviluppo umano" proposto dalle reti della società civile nel 1999-2000 suggeriscono che il principale elemento per valutare la sostenibilità dovrebbe essere commisurato alle entrate del governo. In sostanza si ritiene sostenibile quel debito che lascia risorse finanziarie ai governi debitori per combattere la povertà. Non si fa quindi riferimento alla mera crescita economica, ovvero alla crescita del PIL (come invece avviene all'interno dell'iniziativa HIPC), quanto piuttosto alla sostenibilità fiscale e alla distribuzione della ricchezza.

### **Sunset clause**

Il termine di conclusione del Programma HIPC (*sunset clause*), era inizialmente previsto per la fine del 2004. Per consentire al maggior numero di Paesi HIPC di beneficiare dell'Iniziativa, al Vertice G8 di Sea Island (giugno 2004) i Capi di Stato e di Governo raccomandarono di spostare in avanti di due anni il termine finale. Il 6 settembre 2006 il Fondo Monetario e la Banca Mondiale, dopo quattro proroghe intervenute ogni due anni, hanno confermato la data del 31 dicembre 2006 come termine finale ("Sunset clause") dell'Iniziativa, approvando contemporaneamente una "*grandfather clause*". Quest'ultima stabilisce che i Paesi, che alla data del 31.12.2004 presentavano i parametri per partecipare all'Iniziativa, continueranno ad essere eleggibili a tempo indeterminato alle cancellazioni debitorie nell'ambito delle Iniziative HIPC e MDRI (vedere voci correlate).

### **Valore attuale del debito**

Per valore attuale di un debito si intende l'ammontare del capitale necessario oggi, investito a condizioni di mercato per onorare le future scadenze di debito sino al ripagamento totale. È dunque una stima della misura del flusso dei futuri pagamenti del servizio del debito. L'idea è che una certa quantità di soldi pagata oggi possa essere più o meno onerosa rispetto allo stesso esborso effettuato in futuro data la presenza di costi-opportunità e inflazione, ma data anche la differenza tra i tassi di interesse di mercato attuali e futuri e quelli effettivamente vigenti per l'indebitamento esistente. Le IFI preferiscono utilizzare il valore attuale netto sostenendo che la maggior parte dei debiti contratti dai paesi a basso reddito è a tasso concessionale; dunque per onorare il futuro servizio del debito sarebbe sufficiente investire a tassi di mercato (più alti di quelli concessionali) un capitale inferiore rispetto a quello dello stock nominale del debito. Il valore attuale netto, in questo caso, configura valori di indebitamento minori rispetto a quelli nominali.