



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

COMMISSIONE INTERNAZIONALE E DELLE POLITICHE COMUNITARIE (VII)

**UNA PROPOSTA DEL CNEL SUL
DEBITO ESTERO DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO
IN VISTA DEL VERTICE G-8 DI GENOVA**

Relatore: Cons. Luigi GIANNINI

**ASSEMBLEA
Roma, 28 giugno 2001**

UNA PROPOSTA DEL CNEL SUL DEBITO ESTERO DEI PVS IN VISTA DEL VERTICE G-8 DI GENOVA

Premessa

Il problema del debito dei PVS è uno dei problemi posti dalla globalizzazione dei mercati ed ha inizio a partire da metà degli anni '70, quando indebitarsi era "conveniente" a causa del basso costo del denaro.

A partire dagli anni '80, la fisionomia del debito estero ha iniziato a cambiare per l'effetto moltiplicatore dei tassi d'interesse; la moltiplicazione del debito ha creato il circolo vizioso nel quale i Paesi in via di sviluppo (PVS) impiegano gran parte del loro prodotto interno lordo per fare fronte al servizio di un debito che non si estingue mai.

Il CNEL da anni rivolge una particolare attenzione al problema, con riferimento al quale ha espresso in molteplici pronunciamenti la posizione unanime delle Forze sociali in esso rappresentate.

Nell'ambito della politica di partenariato nei confronti dei Paesi Terzi Mediterranei (PTM), inaugurata dall'Unione Europea a partire dalla Conferenza di Barcellona del 1995, le Forze sociali del CNEL si sono pronunciate nel parere su "Il debito estero pubblico dei Paesi del Mediterraneo (24 giugno 1997)¹, nel documento sulle "Sfide e prospettive dell'azione europea nel Mediterraneo" (17 marzo 1998) e nella Dichiarazione di Annaba (6 dicembre 1999)².

Sul piano internazionale il CNEL partecipa attivamente alla riflessione condotta nel quadro dei Colloqui "America Latina - Europa" sul debito estero³, facendo proprie le esigenze ripetutamente manifestate dalle Conferenze Interparlamentari tra Unione Europea e America Latina (San Paolo 1993; Bruxelles 1995) e aderendo alle Dichiarazioni di Caracas (13 luglio 1997) e di San Paolo (25 maggio 2001).

Per decisione del VI Vertice Economico e Sociale Euromediterraneo⁴, organizzato dal CNEL a Napoli il 2-3 novembre 2000, il problema del debito sarà all'esame del VII Vertice, programmato in Grecia nel 2002, sulla base di un documento promosso dal CNEL ed elaborato in collaborazione con il CNES di Algeria e il CES di Tunisia. Il documento, partendo dalle posizioni qui esposte, sarà proposto alla condivisione dei Consigli economici e sociali dell'Unione Europea e del Mediterraneo e si traducano in misure concrete di politica di partenariato euromediterraneo.

¹ Il Sottosegretario Serri, Delegato per la cooperazione al Ministero degli Affari Esteri, ha chiesto ufficialmente al CNEL di esprimersi sul tema in vista dell'attuazione della possibilità, contenuta nel Collegato alla Legge Finanziaria del 23 dicembre 1997, n. 662 (art. 2, c. 36) in occasione del Convegno internazionale su "Il debito estero dei Paesi del Mediterraneo (Roma 16/5/1997)".

² La Dichiarazione di Annaba chiude i lavori del seminario internazionale "Il debito estero dei Paesi del Sud del Mediterraneo: ostacolo al partenariato euromediterraneo", tenutosi in Algeria, ad Annaba, dal 4 al 6 dicembre 1999, organizzato dal CNES di Algeria in collaborazione con il CNEL, l'Università di Annaba e l'Istituto di Studi e Programmi per il Mediterraneo di Sassari (ISPRM).

³ I Colloqui "America Latina-Europa" sono stati promossi, sin dal 1979, dal Parlamento Latinoamericano con la collaborazione della Commissione Europea.

⁴ Il Vertice economico e sociale euromediterraneo è stato istituito dalla Conferenza di Barcellona del 1995. Ad oggi si sono tenuti i seguenti incontri: I Vertice, Madrid 1995; II Vertice, Parigi 1996; III Vertice, Casablanca 1997; IV Vertice, Lisbona 1998; V Vertice, Antalia 1999; VI Vertice, Napoli 2000. Il VII Vertice si terrà in Grecia nel 2002.

Coerentemente con le posizioni già assunte, il CNEL esprime al Governo, anche in vista del Vertice del prossimo luglio, a Genova, dei Paesi del G-8, le seguenti osservazioni e proposte delle Forze economiche e sociali rappresentate nel Consiglio.

Osservazioni e Proposte del CNEL

1. Gli osservatori ritengono che due siano state le ragioni o i fattori che hanno fatto crescere e trasformare il mercato globale:

- a) la liberalizzazione finanziaria: che ha consentito la libera circolazione del capitale e la costituzione di gruppi e settori finanziari concorrenziali;
- b) le innovazioni tecnologiche e finanziarie.

Se vogliamo che la globalizzazione sia portatrice di benefici per tutti i Paesi e per tutti i Popoli, occorre che le istituzioni governative e quelle parlamentari, l'Organizzazione Mondiale del Commercio e tutte le strutture economiche e finanziarie internazionali siano organizzate nell'obiettivo di promuovere il benessere dell'umanità e a tutelarne le diversità culturali.

Ciò implica un'azione integrata e raccordata internazionalmente che vada verso:

- a) l'apertura dei mercati ai Paesi in Via di Sviluppo;
- b) un nuovo modello di cooperazione internazionale non più centrato sull'azione esclusiva dei governi, ma che sappia coinvolgere in maniera significativa e diretta i privati, le banche, il volontariato di cui le ONG sono la realtà più organizzata;
- c) un più deciso e consistente sostegno allo sviluppo;
- d) un più largo accesso alle tecnologie;
- e) la riduzione del debito

2. L'Organizzazione Mondiale del Commercio deve diventare una locomotiva di crescita per tutti, in particolare armonizzando le politiche "regionali" e sostenendo quelle azioni che riducono la dipendenza dei PVS.

Il cosiddetto "popolo di Seattle" ha posto una serie di interrogativi che meritano di essere considerati su necessità di conciliare il principio della democrazia con quello della libertà del commercio, contrasto degli effetti negativi della globalizzazione, tutela degli interessi "locali" evitando l'imposizione di una cultura unica per tutto il pianeta.

Sono interrogativi le cui risposte non possono che essere individuate:

- a) in un maggiore coordinamento dei governi;
- b) in un maggior coinvolgimento dei Parlamenti che devono essere responsabilizzati non solo nel momento delle "ratifiche" ma che debbono "orientare" l'azione di Governo;
- c) rendendo informazioni organiche e dettagliate in modo tale che l'azione dei popoli avvenga all'insegna della consapevolezza;
- d) individuando nuove sedi internazionali o responsabilizzando alcune sedi già esistenti in modo da legittimarle a fare sintesi e proposte.

Nella sua ultima relazione annuale, il Governatore della Banca d'Italia, Fazio, ha sostenuto che nell'ambito del OMC vanno ripresi i negoziati dando attenzione alle ragioni dei PVS, salvaguardando l'ambiente e le culture locali, liberalizzando gli scambi, in primo luogo dei prodotti alimentari e tessili.

3. L'azione della cooperazione dello sviluppo internazionale deve svolgere un ruolo da

protagonista.

Dal canto suo l'Italia dovrebbe:

a) rafforzare le sue strutture direttive e la sua capacità nel programmare gli aiuti;
b) aumentare il livello di aiuti allo sviluppo rispetto al Pil, per raggiungere la media dello 0,7% del Pil dei paesi sviluppati auspicato dal vertice sociale di Copenaghen del 1995⁵

c) ridefinire i propri obiettivi e i propri criteri del programma di assistenza allo sviluppo;

d) non lasciare le iniziative sul problema ai soli Governi, bensì coinvolgere i privati, le banche, il volontariato e le ONG;

e) prestare maggiore attenzione all'efficacia dei progetti e delle forniture.

Analoghi i criteri che dovrebbero ispirare la politica dei prestiti verso i PVS, cui non dovrebbe sfuggire l'opportunità di orientare, qualificare e differenziare l'intervento di aiuto.

4. Oggi il problema del debito estero dei PVS si pone in termini di giustizia sociale e di stabilità economica e richiede alla globalizzazione dei mercati nuove regole, perché tale processo rappresenti uno strumento di inclusione e di emancipazione anche del Sud del Mondo e di costruzione di un sistema economicamente stabile e socialmente sostenibile che, ad esempio, tenga effettivamente conto dello stato di forte sperequazione economica tra Paesi industrializzati e Paesi sottosviluppati attraverso l'adozione di misure di compensazione e deroga rispetto al processo di liberalizzazione.

La questione non può essere più unicamente considerata sul piano tecnico-finanziario, bensì esige un approccio politico, che può efficacemente attuarsi attraverso il coordinamento tra politiche finanziarie, commerciali e di cooperazione, al fine di creare nei Paesi poveri le condizioni di un quadro macro-economico "sano".

Il debito estero dei PVS supera i 2.300 miliardi di dollari (con un servizio del debito di 270 miliardi di dollari)⁶, pari a un decimo della ricchezza prodotta nel mondo, con una maggiore concentrazione in America Latina e in Africa, quest'ultima di fatto esclusa dai grandi flussi degli investimenti e del commercio mondiale al quale partecipa, con i suoi 700 milioni di abitanti, nella sola misura del 4%.

La spirale del debito determina per questi Paesi le condizioni di maggiore ineguaglianza rispetto ai Paesi industrializzati creditori, agendo quale fattore di distorsione delle relazioni economiche internazionali e dello sviluppo economico e sociale dei PVS che, secondo la teoria economica classica, dovrebbe essere effetto del libero scambio.

Il debito estero dei PVS ha conseguenze negative anche sulle economie dei Paesi creditori, in quanto preclude la possibilità di espansione degli scambi commerciali e di allargamento dei mercati dei Paesi ricchi. Ne risulta che, quantunque non si volesse far proprio il valore dello sviluppo, della crescita economica e della solidarietà, andrebbero comunque sottolineati l'interesse economico e la convenienza diretta a sostenere i Paesi più poveri: un debito senza ritorno avrebbe serie ripercussioni sui Paesi creditori; inoltre, lo sviluppo del PVS determinerebbe migliori rapporti economici e commerciali Nord-Sud, con vantaggi per i Paesi industrializzati, che vedrebbero

⁵ Il CNEL aveva auspicato nel parere del 90 al ministero degli Affari Esteri sui Paesi del Mediterraneo e dell'Europa orientale che la APS raggiungesse l'1% del PIL. Tale era l'obiettivo del vertice di Copenaghen poi "ridotto";

⁶ Fonte Banca Mondiale, 2000

aumentare la propria possibilità di export, con benefici anche in termini occupazionali e di contenimento dei flussi migratori.

5. La spirale del debito si sviluppa al di fuori del diritto: attenta alla sovranità degli Stati, portando lo Stato debitore alla disgregazione in quanto messo nella impossibilità di assicurare i servizi sociali fondamentali; attenta ai diritti fondamentali dell'uomo, al diritto alla vita, ai diritti economici, sociali e culturali; attenta alla solidarietà umana.

Il diritto internazionale, nella sua attuale applicazione ed interpretazione, non risulta adeguato a regolamentare il problema, poiché non disciplina il rapporto tra Paese creditore e Paese debitore: in un contesto giuridico liberale e di mercato il Legislatore è chiamato a garantire il rispetto della sostanza degli impegni presi nel caso in cui i termini del contratto mutino radicalmente di fatto, cambiando sostanzialmente – nei fatti – il complesso dei diritti e dei doveri che le Parti avevano sottoscritto.

Appare quindi necessario definire gli strumenti giuridici atti a garantire l'equità nel rapporto di obbligazione tra Stati

6. E pur vero che, nell'attesa di realizzare un adeguato quadro giuridico internazionale, lo Stato d'urgenza dettato dalle gravi condizioni economiche e sociali dei Paesi caratterizzati da forte indebitamento necessita di provvedimenti immediati, sul piano economico e sociale, che comunque non mettano in discussione i principi generali di giustizia ed equità.

Secondo le statistiche ONU il debito nei PVS è potuto crescere dai 567 miliardi di dollari nel 1980 ai 1.500 al 1992. Nello stesso periodo, le quote di restituzione dei prestiti versati dagli stessi paesi sono state pari a 1600 miliardi di dollari.

Questo vuol dire che, malgrado i paesi debitori avessero già versato alle banche quasi tre volte l'ammontare del prestito originario, gli stessi paesi nel 1990 erano schiacciati ancora da un debito pari al 250 % di quello del 1980. E questo dato pone dei seri interrogativi di giustizia e di equità.

7. Alla luce delle considerazioni qui espresse, il CNEL condivide gli orientamenti emersi dai Vertici di Colonia (giugno 1999) e Okinawa (luglio 2000), che hanno prospettato un impegno consistente dei Paesi del G8 nell'affrontare il problema del debito estero dei PVS tra gli aspetti prioritari e strategici della globalizzazione ed hanno espresso la necessità d'inserire la dimensione sociale negli obiettivi di sviluppo.

Va però sottolineato che, a distanza di due anni, alla definizione degli obiettivi non si è ancora accompagnata la definizione degli strumenti ed è mancata sia l'azione coordinata dei singoli Governi che quella delle Istituzioni internazionali competenti.

Il CNEL osserva inoltre che, fino a quando saranno le riunioni dei soli Paesi più industrializzati a decidere delle strategie di gestione del debito estero dei PVS con l'esclusione delle Parti direttamente interessate, non si potrà mai pienamente applicare una logica di sviluppo entro cui inserire il problema del debito.

La prima aspettativa riposta dalle Forze sociali del CNEL nel prossimo Vertice di Genova è, quindi, quella di un impegno dei Governi nella definizione di azioni concrete e di tappe scandite nell'arco dei prossimi anni per una migliore gestione del debito estero dei PVS nel quadro di un piano politico di lotta alla povertà, al sottosviluppo economico e sociale, all'analfabetismo, alla degradazione ambientale, alle cosiddette "disparità elettriche e digitali".

L'auspicio per i Vertici a venire è invece quello di un coinvolgimento dei PVS nelle sedi decisionali nelle quali si definiscono le strategie di lotta ai problemi del sottosviluppo.

8. Sul piano delle azioni da intraprendere a livello socio-economico, il CNEL è dell'avviso che il problema del debito si ponga in termini diversi a seconda dei livelli di crescita economica dei Paesi indebitati: mentre per i Paesi più poveri e fortemente indebitati ha senso parlare di totale o parziale annullamento, piuttosto che di ristrutturazione o di riconversione del debito, per quelli a medio reddito la soluzione più adeguata consiste nell'utilizzo del ripagamento del debito in forma di azioni di sviluppo locale.

La finalità è di contribuire all'avvio di un processo di ristrutturazione e di crescita delle economie nazionali sulla base di obiettivi che tengano conto delle effettive esigenze dei Paesi considerati ed offrano vantaggi reciproci alle "parti".

La totale o parziale riconversione del debito in favore di azioni di sviluppo locale costituisce – a parere del CNEL – un importante passo verso una concreta politica di cooperazione; senza volere sottovalutare i problemi tecnici connessi alle misure di riconversione, queste non possono che costituire una scelta politica finalizzata principalmente ai seguenti obiettivi: la tutela dell'ambiente; la protezione sociale dei gruppi maggiormente colpiti dalle misure di austerità dettate dagli interventi di ristrutturazione; gli investimenti a favore dell'imprenditoria locale; la formazione del capitale umano.

9. Il CNEL esprime soddisfazione per l'adozione della recente legge recante "Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati" (Legge 25 luglio 2000, n. 209), che dispone la cancellazione totale o parziale, nell'arco di tre anni, dei crediti vantati dall'Italia dei paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati, per un valore massimo di 6 miliardi di dollari, e la possibilità di accordi bilaterali di riconversione del debito in spese sociali, purché i Paesi interessati si impegnino a rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali, a rinunciare alla guerra come mezzo di risoluzione delle controversie e a perseguire il benessere e il pieno sviluppo sociale ed umano favorendo la riduzione della povertà.

In particolare, il CNEL riconosce la forza innovativa della Legge n. 209 nel dettato dell'art. 1 c.3, il quale prevede che "l'annullamento del debito può essere concesso in misura, condizioni, tempi e con meccanismi diversi da quelli concordati fra Paesi creditori in sede multilaterale"; disposizione questa che disattende l'interdizione fatta dal Club di Parigi ai suoi membri sulla disparità di trattamento da parte dell'insieme dei Paesi creditori rispetto ai singoli Paesi debitori.

10. Data la difficoltà di poter disporre di dati e informazioni corrette ed aggiornate sulla questione del debito (la legge n. 209 prevede che il Parlamento sia informato annualmente con una apposita relazione) si ritiene necessario individuazione di una sede in grado di rilevare e monitorare la situazione creditoria pubblica e privata dell'Italia nei confronti dei Paesi poveri e in via di sviluppo.

La medesima sede potrebbe curare inoltre l'acquisizione di dati e l'informazione degli interventi effettuati dagli organismi internazionali operanti nel settore.

11. Già nel 1997 il CNEL sottolineava la grave disparità esistente nel rapporto tra i Paesi debitori e i Paesi creditori, questi ultimi riuniti nel cosiddetto Club di Parigi per concordare le misure da adottare nei confronti di ciascun Paese debitore, e nel parere di giugno le Forze sociali italiane esprimevano la volontà di "sostenere l'iniziativa volta alla creazione di un Forum dei debitori"; posizione questa recepita anche nella Dichiarazione di Caracas del luglio 1997.

Tale proposta denuncia in realtà una grave anomalia di ordine più generale caratterizzante ancora oggi i processi decisionali internazionali, fortemente deficitari di trasparenza e democraticità: i PVS sono oggi di fatto esclusi dalle sedi decisionali dei parametri economici e finanziari mondiali, con la conseguenza di essere tagliati fuori dai benefici del processo di globalizzazione dei mercati.

Allo stesso modo i Paesi debitori sono esclusi dalle sedi decisionali delle azioni di "gestione" del problema del loro debito estero, con la risultante di subire misure di ristrutturazione inadeguate che – come i risultati degli ultimi 30 anni dimostrano – hanno per lo più aggravato, insieme spesso alle condizioni di vita delle popolazioni, anche il problema del debito invece di risolverlo o quantomeno contenerlo; di qui la necessità di riconoscere loro il diritto ad organizzarsi a livello internazionale per potere negoziare multilateralmente le condizioni di gestione del debito.

E' anche a partire dalla questione del debito, in ragione della distorsione descritta, che il CNEL si unisce alla richiesta da più parti espressa di una riforma delle relazioni finanziarie internazionali e, in particolare, delle Istituzioni multilaterali competenti: la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale

12. Il CNEL ha sempre sostenuto che il coinvolgimento della "società civile" nei processi di cooperazione garantisce una maggiore coerenza degli interventi rispetto alle esigenze reali ed una migliore e più diffusa coesione sociale; che la partecipazione "dal basso" al processo di sviluppo socio-economico costituisce, altresì, un efficace strumento di democratizzazione politica.

Con riguardo allo strumento della riconversione del debito, perché l'obiettivo di sviluppo sia durevole e sostenibile, il CNEL già nel parere del 1997 sottolineava la necessità della partecipazione di cofinanziamento dei Paesi beneficiari, in una prospettiva generale di cooperazione, attraverso la gestione dei fondi di contropartita affidata ad un ente di cooperazione allo sviluppo dotato di effettiva autonomia gestionale rispetto al Ministero degli Affari esteri, che veda il coinvolgimento della società civile nelle negoziazioni degli Accordi di riconversione, sia in Italia sia nei Paesi beneficiari delle riconversioni; nella proposta del CNEL:

- le contropartite in moneta locale derivanti dalle operazioni di riconversione confluiscono in un apposito Fondo unico locale nel Paese beneficiario, nella cui amministrazione è coinvolta la "società civile" e, in particolare le cooperative, le imprese sociali, le ONG e le Associazioni. Uno strumento, questo, che viene ampiamente sviluppato nel disegno di legge AS n.4707 (primo firmatario il Sen. Ivo Tarolli) votato all'unanimità in Commissione Affari Esteri del Senato nella XIII^a Legislatura.
- é promossa l'istituzione di un Tavolo di coordinamento – presso il CNEL - tra le forze sociali presenti al suo interno, le Regioni (per quel che concerne la cooperazione decentrata) e le associazioni e le Organizzazioni non governative (ONG) a vario titolo coinvolte in progetti di cooperazione; sarebbe auspicabile che un tale organo di coordinamento avesse regolari contatti con i Consigli

economici e sociali dei Paesi interessati e con altri soggetti strutturati della società civile.

- si individua la necessità di promuovere l'aggregazione delle istanze dei Paesi debitori, anche attraverso l'istituzione di un organismo internazionale di rappresentanza, destinato ad equilibrarne la "forza contrattuale" nei confronti del Club di Parigi.

13. Quanto alla posizione assunta dalle Forze sociali del CNEL rispetto alle azioni da intraprendere sul piano giuridico internazionale, il parere del CNEL del 1997, condividendo le Conclusioni della XII Conferenza Interparlamentare tra Unione Europea e America Latina, proponeva al Governo di prendere le iniziative opportune affinché l'Assemblea Generale delle N.U. chiedesse alla Corte Internazionale di Giustizia dell'Aia un parere consultivo "che permetta di affrontare il problema del debito secondo i principi generali del diritto internazionale contemporaneo" (Statuto della Corte, art. 38c.)

Il parere del CNEL trova oggi una risposta positiva nell'art. 7 della legge n. 209/2000, che impegna il Governo italiano ad avviare le procedure presso la Corte dell'Aja, al fine di ottenere il parere "sulla coerenza tra regole internazionali che disciplinano il debito dei PVS e il quadro dei principi generali del diritto e dei diritti dell'uomo e dei popoli".