



Federazione dei Verdi

Conferenza Programmatica

Gruppo

DEBITO e

FINANZA INTERNAZIONALE

Quali ipotesi di lavoro sul debito e sulla finanza internazionale per i Verdi?

Documento di discussione e sintesi del seminario a tema "I Verdi ascoltano"

a cura di Francesco Martone (f.martone@senato.it)

aprile 2003

Nell'ambito del processo di preparazione ed elaborazione della Conferenza Programmatica dei Verdi, il seminario "I Verdi Ascoltano sul debito estero" ha fornito l'occasione per un primo contatto e scambio di opinioni e ipotesi di lavoro tra i Verdi e varie personalità ed esperti del mondo della cooperazione, dell'associazionismo e delle campagne della società civile attivi sul tema.

Debito estero e diritto internazionale

Per quanto concerne gli aspetti più prettamente giuridici, secondo quanto sottolineato da Fabio Marcelli del CNR, autore di un saggio sugli aspetti legali del debito estero, il debito estero equivale a uno strumento di dominio e asservimento. Anzitutto rappresenta una violazione di principi giuridici fondamentali dei diritti umani, quello dell'autodeterminazione e quello della cooperazione internazionale. Altra chiave di analisi relativa alla legalità internazionale, riguarda elementi collegati alla questione della condanna dell'usura. Ad oggi purtroppo non esiste una normativa di diritto internazionale sull'usura e sull'accumulazione degli interessi. Il debito estero inoltre produce una violazione dei diritti economici, sociali e culturali (i cosiddetti DESC), che racchiudono in sé il nucleo principale del diritto internazionale dei diritti umani.

Altra categoria di analisi riguarda il debito odioso o illegittimo, ovvero quel debito accumulato da dittature, o in seguito a progetti e programmi caratterizzati da corruzione o da forte impatto sociale e ambientale. SI veda ad esempio il caso Ecuador-Norvegia riguardante la vendita sovra-costo di alcune navi norvegesi al governo ecuadoriano per il trasporto di banane, navi mai giunte a destinazione. Oppure il caso dell'Argentina dove il 20% almeno degli oltre 200 miliardi di dollari di indebitamento sono da imputare alle varie dittature militari. Ultima questione cruciale riguarda la sopravvivenza o la sovranità dello stato verso il pagamento del debito. Le condizioni poste dalle istituzioni finanziarie internazionali per accedere alla cancellazione del debito e a nuovi finanziamenti impongono a quei paesi privatizzazione, liberalizzazione e svendita delle proprie materie prime. Così facendo lo stato indebitato procede a una rinunzia graduale delle sue prerogative sovrane, e alla sua sovranità economica per potersi assicurare il diritto di negoziare la riduzione del suo debito estero.

Tra le varie iniziative per affrontare il tema del debito estero dal punto di vista giuridico, rilevante è quella di sostenere un ricorso alla Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja, proposte di lavoro sui sistemi di arbitrato internazionale sul debito, e campagne a tema sul debito odioso ed illegittimo, come quella in corso di elaborazione in Italia , che vede insieme ONG, comunità migranti, sindacati su un caso di studio relativo alla partecipazione di imprese italiane in progetti energetici in Ecuador caratterizzati da corruzione.

Conversione del debito per lo sviluppo e la tutela dell'ambiente

Da più parti in passato si è suggerito un approccio "creativo" e "pragmatico" alla questione del debito estero, che ha poi ispirato iniziative come le conversioni debito-natura o debito-sviluppo.

Il principio è semplice: lo stato creditore si impegna a cancellare una quota del suo debito (principalmente quello pubblico, collegato ai crediti di aiuto della cooperazione) nei confronti di un paese, ed in cambio il paese beneficiario si impegna a stanziare una percentuale di quel debito abbinato a programmi di sviluppo sociale. È questo il caso di programmi di conversione del debito tra Italia e Perù ed Italia ed Ecuador. In passato grandi organizzazioni ambientaliste quali il WWF avevano acquistato titoli debitori di alcuni paesi così rilevando il loro debito, con l'impegno di quei governi a sostenere loro programmi di conservazione, e creazione di parchi e riserve naturali (debt-for-nature swaps).

I programmi di conversione debito-sviluppo sociale, quali i "canjes de deuda" Italia-Perù, ed Italia-Ecuador prevedono una forte partecipazione delle organizzazioni della società civile locale e delle ONG italiane, nell'identificazione e messa in atto dei progetti di sviluppo sociale e lotta alla povertà. Per essere efficaci questi programmi devono, come sottolineato da Ivana Borsotto del MLAL (che collabora sul canje per il Perù con l'associazione peruviana di cooperazione allo sviluppo "La Semilla" di Genova), rispettare il principio dell'addizionalità e la coerenza con i principi fondamentali della riduzione della povertà.

Nel caso dell'accordo tra Italia e Perù il modello di riferimento è il fondo svizzero di controvalore. L'ammontare della conversione è di 127 milioni di dollari per sei anni. I fondi vengono gestiti da un comitato di amministrazione e politico, mentre i progetti da sostenere vengono elaborati e proposti da un comitato tecnico con un rappresentante del governo peruviano, uno della cooperazione italiana, enti locali e due ONG locali, una delle quali rappresenta i popoli indigeni, l'altra il settore privato. L'accordo prevede il

finanziamento di servizi sociali e infrastrutturali, sviluppo sostenibile, microcredito, microimprese, progetti di titolazione della terra, sviluppo delle comunità, protezione ambientale, rafforzamento istituzionale. Inizialmente quello che pareva essere un buon accordo, si è dimostrato essere un modo per il governo peruviano di fare cassa, e stanziare fondi quasi esclusivamente per il settore privato. Altri problemi riguardano il coinvolgimento scarso della società civile, irregolarità nel bando di concorso per i progetti da finanziare, mancanza di criteri di valutazione dei progetti e della definizione delle aree geografiche prioritarie. Le ONG in Italia stanno lavorando per rafforzare i rapporti in Perù, e per creare collaborazioni con i gruppi di migranti peruviani nel paese.

Per i Verdi si propone un ruolo politico di monitoraggio dei programmi di conversione, sostenendo una cabina di regia nazionale che veda il ministero degli Affari Esteri e quello dell'Economia lavorare insieme alle ONG italiane e locali. A livello più specifico ogni accordo paese dovrebbe avere comitati di sorveglianza con ONG che possano garantire il rispetto delle procedure e la coerenza con gli obiettivi fissati, il controllo dello stato di avanzamento e dei rapporti annuali.

Il debito non è solo un problema finanziario ma politico

La soluzione della conversione se da una parte si propone come mezzo di soluzione creativa alla penuria di fondi di cooperazione, e riconverte parte del debito in programmi di sviluppo, dall'altra può essere sottoposta a forte critica laddove tale proposta (non è il caso del Perù o dell'Ecuador) non sia avanzata dalla società civile, o precluda ad un approccio più radicale alla questione del debito, soprattutto se illegittimo o odioso. Infatti non si può accettare di convertire debiti illegittimi o odiosi, né utilizzare questi accordi per fini esclusivamente politici. Questo sarebbe il caso dell'accordo di conversione con il Marocco, che secondo Alberto Castagnola ha risposto principalmente a criteri di convenienza di politica estera per il nostro paese con termini propriamente "ricattatori". Similmente in altri casi quali quello dell'Egitto, quello del Pakistan e quello della Turchia, la cancellazione del debito, in tal caso principalmente da parte del Fondo Monetario Internazionale ha risposto ad una logica "militare" condizionata cioè alla urgenza di assicurare il supporto di quei paesi ad operazioni belliche quali la guerra in Afghanistan per il Pakistan, o al loro non-coinvolgimento quale fu il caso della Russia nel conflitto in Kosovo. Castagnola inoltre ricorda che quest'anno si celebra il cinquantesimo anniversario dell'Accordo di Londra con il quale le potenze vincitrici della seconda guerra mondiale condonarono il debito della Germania ex-nazista, con un processo simile a quello arbitrale proposto da più parti, e sostenuto di recente da una risoluzione del Parlamento Andino. Tra molti economisti e attivisti si fa strada l'idea di riproporre una soluzione simile per il debito estero dei paesi indebitati a medio reddito che oggi non sono "qualificabili" per accedere a condizioni favorevoli per la cancellazione o riduzione del loro debito, quali quelle previste per i paesi poveri, i cosiddetti HIPC.

Importante da sottolineare è il collegamento tra debito estero e i suoi effetti sull'ambiente. L'imposizione di piani di aggiustamento strutturale, e la svendita di materie prime e risorse naturali per reperire valuta pregiata con la quale ripagare il proprio debito, ha portato i governi dei paesi indebitati a ridurre la loro spesa pubblica nel settore ambientale, e ad

aprire le porte a investimenti per lo sfruttamento delle risorse naturali da parte delle grandi multinazionali.

Una delle ipotesi di lavoro per i Verdi potrebbe essere quella di concentrare la propria iniziativa politica sui paesi dell'Africa centrale, e sul nesso tra debito estero e protezione dell'ambiente. Nella accezione più ampia occorre mettere a punto una strategia di lotta alla povertà fondata su un approccio diverso, occupandosi di una zona geografica "campione", e uscire dalla logica della "sostenibilità" e dello "sviluppo".

Dalla carità alla giustizia: debito e finanza per lo sviluppo

Altra analisi è quella svolta da Marco Zupi del CeSPI, Centro studi di Politica Internazionale, da anni attivo sul tema della finanza per lo sviluppo e il debito estero. Da battaglia di carità la cancellazione del debito estero deve diventare battaglia di verità. Pur tenendo conto degli interessi dei creditori si dovrà mettere al centro l'urgenza per i paesi indebitati di reperire le risorse finanziarie per riattivare le loro economie sulla base di indici di sviluppo umano. La legge italiana (la 209/00) non parla di cancellazione del debito bensì di sua conversione o riduzione, ponendo una forte condizionalità nei confronti del paese indebitato, quali il ripudio della guerra, la crescita economica e l'impegno per la lotta alla povertà. Altra condizione cruciale è quella della partecipazione della società civile. Tra gli obiettivi primari di qualsiasi politica di riduzione o cancellazione del debito sono la cancellazione del debito in tempi rapidi, il collegamento alla qualità ed alla trasparenza dell'uso delle risorse.

L'approccio al debito dovrà tener conto del legame tra commercio, finanza e investimenti diretti esteri, che contribuiscono tutti a creare la spirale del debito. Va poi distinto il debito a seconda delle tipologie, al fine di identificare gli strumenti più adatti alla sua soluzione. C'è debito creato dal Fondo Monetario Internazionale, istituzione che era stata fondata per concedere prestiti di breve periodo e oggi una delle principali cause dell'indebitamento permanente. C'è il debito commerciale per lo più connesso alle attività di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, quali le agenzie di credito all'esportazione, la SACE nel caso italiano. E quello connesso ai crediti di aiuto, ovvero alla cooperazione pubblica allo sviluppo.

Una delle ipotesi di lavoro per i Verdi potrebbe essere quella di contribuire a una "mappatura" dei canali di indebitamento estero, e sostenere criteri volti a garantire che una volta risolto il problema del debito, restino risorse finanziarie per lo sviluppo.

Nuovi meccanismi equi e trasparenti

Secondo Luca De Fraia, di Azione Aiuto, e già coordinatore della Campagna Sdebitarsi, il volume di flussi Sud-Nord, equivalenti al pagamento del debito estero è di circa 400 miliardi di dollari l'anno. Una delle questioni da tenere in considerazione riguarda il cosiddetto "azzardo morale", ovvero la responsabilità derivante dall'impatto delle politiche delle istituzioni finanziarie internazionali sull'acuirsi delle crisi finanziarie dei paesi indebitati, attraverso l'incentivazione seppur indiretta di speculazioni finanziarie. La categoria di azzardo morale può essere poi estesa alla relazione tra debito estero e debito odioso (contratto cioè da regimi dittatoriali), o debito accumulato per l'acquisto di armi. Ad oggi manca un luogo istituzionale che dia certezza alla soluzione del debito estero, questione affidata esclusivamente ai club ristretti dei creditori, quali il Club di Parigi e quello di Londra o a meccanismi "ad hoc", quali il programma HIPC del Fondo Monetario e della Banca Mondiale. Processi caratterizzati da un meccanismo negoziale squilibrato a vantaggio degli interessi dei creditori. Non varrà allora chiedere una ulteriore riforma del programma HIPC già dichiarato fallito dalla stessa Banca Mondiale, piuttosto agire per identificare un luogo alternativo al quale affidare la soluzione della crisi debitoria. E' questo il caso del FTAP (*Fair and Transparent Arbitration Process*), una procedura arbitrale equa e trasparente, ad hoc. Inoltre andranno introdotti meccanismi di responsabilità, riguardo ad esempio il debito sociale nei confronti dell'America Latina. Sullo stato di avanzamento della legge 209/00, De Fraia puntualizza che la legge funziona bene portando alla cancellazione di 1 miliardo di dollari di debito in un solo anno. La legge va verso la direzione giusta, dato che pone al centro i diritti fondamentali e non il profitto, o l'interesse economico dei creditori. Non va però data per scontata. La 209/00 prevede la cancellazione di 6 miliardi di euro entro il 2003, ed il governo ha tentato, invano, di alterarne la portata, in occasione della discussione sulla legge finanziaria, omettendo ogni limite quantitativo e temporale e cercando di sottoporre la legge ai vincoli della finanza pubblica. Occorrerà pertanto operare per garantire l'attuazione della legge, ma anche per proteggerla da eventuali nuovi "attacchi".

Il caso Mozambico

Gino Barsella, coordinatore di Sdebitarsi, è molto attivo in Mozambico, uno dei paesi prioritari per le iniziative della Campagna. La cancellazione del debito di quel paese è stata sottoposta a priorità di sviluppo umano, quali il finanziamento a programmi di istruzione e accesso all'acqua, e all'elaborazione di un piano di azione contro la povertà, il PARPA, ancora da concretizzare. Due dei principali problemi riguardano la difficoltà per il governo mozambicano di reperire i 527 milioni di dollari necessari per finanziare il PARPA, e l'urgenza di assicurare una effettiva cooperazione del governo italiano. Va ricordato infatti che i fondi effettivi che il governo italiano stanza per la cooperazione non aumentano, ma diminuiscono anche se computando la cancellazione del debito come aiuto allo sviluppo, sembrerebbe altrimenti. La società civile del Mozambico si è attivata per partecipare al monitoraggio e all'attuazione di programmi di sviluppo sociale e accelerare il processo di implementazione del PARPA. Sarà quindi opportuno sostenere le organizzazioni sociali locali in questa loro iniziativa.

Barsella conclude sollecitando un impegno dei Verdi per l'attuazione di uno degli articoli della legge 209/00 relativo all'impegno del governo italiano a sostenere un ricorso alla Corte Internazionale di Giustizia al fine di dichiarare l'illegittimità e l'illegalità del debito estero dei paesi in via di sviluppo.

Conclusioni ed indicazioni di percorso

Sulla scorta dei contributi condivisi dalle varie campagne e ONG, varie sono le ipotesi di lavoro sulle quali i Verdi possono concentrare la loro iniziativa politica che, vale la pena di sottolineare, va sviluppata in cooperazione, e laddove opportuno a complemento, delle iniziative già in atto.

Tra queste:

- a. sostegno al lavoro di monitoraggio parlamentare sull'attuazione della legge 209 sulla cancellazione del debito;
- b. sostegno a livello politico, sia nazionale che internazionale, a procedure di arbitrato equo e trasparente sul debito;
- c. elaborazione di analisi sull'impatto ambientale dell'indebitamento e sulle ipotesi di conversione debito-natura;
- d. elaborazione e applicazione pratica del concetto di debito ecologico ad esempio nelle politiche economiche, commerciali e finanziarie nazionali;
- e. lavoro coordinato sul debito illegittimo e odioso insieme alle comunità di migranti presenti sul territorio nazionale.

Il percorso verso la Conferenza pubblica i Verdi propongono può essere strutturato come segue:

- a. identificazione da parte della Federazione Nazionale dei Verdi di una persona di riferimento o contatto per ogni federazione locale qualora questo fosse possibile, e creazione di un gruppo di lavoro "virtuale" che via e-mail possa contribuire alla definizione della piattaforma politica dei Verdi sul debito, da proporre poi in discussione pubblica.

- b. Elaborazione di una proposta con una breve analisi del problema, la rilevanza per il programma politico dei Verdi, il contributo che i Verdi possono fornire in sostegno alle varie campagne in atto, e una serie di due-tre priorità che verranno perseguite a livello nazionale e proposte a livello europeo.
- c. La costituzione dopo la Conferenza I Verdi Propongono, di un gruppo di lavoro stabile che gestirà le fasi di ulteriore elaborazione e attuazione del programma.

Tempi:

creazione del gruppo di lavoro virtuale: contatto con le Federazioni locali a cura della Federazione Nazionale per l'identificazione di 5-6 persone di contatto, coordinamento del gruppo di lavoro e della redazione del documento di proposta a cura di Francesco Martone: entro la fine di giugno 2003.

Svolgimento della Conferenza "i Verdi propongono": entro la prima settimana di luglio 2003 in luogo da definire, probabilmente di nuovo Arezzo o Firenze.

Costituzione del gruppo di lavoro stabile: entro l'estate del 2003