

MISURE D'URGENZA E SOLUZIONI CONTINUATIVE: UN PROFILO ETICO DEL DEBITO INTERNAZIONALE

Un elemento di marcata instabilità nelle odierne relazioni internazionali è costituito dalla complessa questione dell'indebitamento: la manifestata impossibilità di un consistente gruppo di Paesi di rispondere del rimborso di cospicui capitali ottenuti da fonti finanziarie esterne.

Si tratta di un problema reale di cui sono principali protagonisti gli Stati ad alto grado di sviluppo, ovvero le loro forme di impiego all'estero di capitali, e i Paesi in via di sviluppo, per i quali l'indebitamento non è che un ulteriore elemento destabilizzante.

La complessità di questo quadro impone la ricerca di soluzioni con ampio margine di effetti, non riconducibili a soli contenuti di natura finanziaria e monetaria, ma a più generali valutazioni di ordine politico, giuridico e — non ultimo — etico.

In questo contesto si colloca il documento *Al servizio della comunità umana: un approccio etico al debito internazionale*¹. Emanato dalla Santa Sede attraverso la Pontificia Commissione «Justitia et Pax»², riflette l'interesse manifestato da diversi settori della Chiesa per la complessa realtà dell'indebitamento³ a cui

¹ Pontificia Commissione «Justitia et Pax», *Al servizio della comunità umana: un approccio etico al debito internazionale*, Città del Vaticano 1986 (appresso citato: *Documento*).

² Il *Documento* che porta la data del 27 dicembre 1986 è stato reso pubblico il 27 gennaio 1987: cf. «L'Osservatore Romano», mercoledì 28 gennaio 1987.

³ Si veda in particolare il Messaggio e la Lettera Pastorale della Conferenza Episcopale degli Stati Uniti d'America: *Giustizia economica per tutti*, capitolo 3, D. (testo italiano in «Il Regno-Documenti», 3 (1987), pp. 66-116).

si è accomunata, preminente, l'attenzione manifestata da Giovanni Paolo II, espressa nei pellegrinaggi apostolici specie nei Paesi in via di sviluppo, nelle sedi internazionali, di fronte a gruppi o persone direttamente investite della gravità e degli effetti di tale problema.

Un elemento di continuità quindi con l'azione e posizione del Magistero per una diretta presenza nelle realtà del mondo contemporaneo, volta ad «illuminare con la luce del Vangelo le situazioni nelle quali sono impegnate le responsabilità umane»⁴.

Strutturato in tre parti precedute da una Introduzione, e concluso da una Proposta finale, il *Documento* ha un'articolazione che resta vincolata ad una triplice prospettiva⁵.

Anzitutto, l'esposizione di principi di ordine etico che promanano dalla natura stessa della Chiesa e dal suo modo di operare, essere presente, collaborare con quanto avviene nel mondo. Principi posti come altrettanti momenti di riflessione offerti a quanti sono implicati nel tema oggetto del *Documento*.

Quindi, l'esame del debito internazionale: le cause, le responsabilità, gli effettivi squilibri con le loro possibili ripercussioni. E ciò in vista di interventi che nell'immediato affrontino il problema.

Infine, la prospettiva di soluzioni continuative in grado di porre fine o almeno di temperare gli effetti negativi dell'indebitamento. Questo mediante la sintesi di piccoli suggerimenti, in realtà quasi una linea, che senza soluzione di continuità guida tutto il *Documento*, a cui resta interamente vincolata la Proposta finale che è da considerare solo nel contesto di tutta

⁴ *Documento*, Presentazione, p. 5.

⁵ Significative le fonti riportate dal *Documento*. Tre importanti encicliche: la *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII, la *Populorum progressio* di Paolo VI, la *Laborem exercens* di Giovanni Paolo II, a cui si accompagna la Lettera Apostolica *Octogesima adveniens* di Paolo VI. Quindi gli orientamenti conclusivi del Sinodo dei Vescovi del 1971 sulla *Giustizia nel mondo*. Seguono due *Messaggi* di Giovanni Paolo II, del 18 ottobre 1985 in occasione del 40mo delle Nazioni Unite e del 1° gennaio 1986 per la Giornata Mondiale della Pace. Rilevanti appaiono poi i riferimenti alla Istruzione *Libertà cristiana e liberazione* emanata nel marzo 1986 dalla Congregazione per la Dottrina della Fede.

l'esposizione, alla luce delle analisi, enunciazioni e prese di posizione complessive.

Con il *Documento* la Chiesa pare indirizzarsi a «tutti quelli che le presteranno attenzione»⁶, pur rivolgendosi in modo preciso agli effettivi protagonisti del fenomeno dell'indebitamento internazionale, di cui appare delineato il diverso titolo di «funzione e posizione internazionale»⁷, le differenti collocazioni nel contesto della Comunità, ma anche del diritto, internazionali. E questo nell'intento di «illuminare la coscienza morale dei responsabili le cui scelte non possono ignorare i principi etici»⁸.

Destinatari sono in primo luogo gli Stati, protagonisti delle relazioni internazionali e destinatari delle norme che presiedono lo svolgersi delle relazioni stesse. E tra questi i Paesi sviluppati ed i Paesi in via di sviluppo in una contrapposizione non nuova anzi obiettivamente parte delle stesse relazioni internazionali: i due poli del fenomeno del debito internazionale, i creditori e i debitori, per assumere un linguaggio più strettamente in chiave economica.

Chiamate in causa sono quindi le Organizzazioni internazionali intergovernative, interlocutori privilegiati per aver assunto all'interno del rapporto tra Paesi ricchi e poveri — Nord-Sud, per usare l'esatta terminologia — il ruolo di centri di coordinamento tra differenti e spesso contrastanti posizioni, di stabile mediazione a cui il carattere proprio degli Enti internazionali attribuisce permanenza e continuità. Inoltre la crescente diversificazione delle funzioni assunte dalle Organizzazioni internazionali ne ha fatto strutture altamente specializzate e certamente in grado di svolgere quella funzione *super partes* di cui tanto necessitano i rapporti tra Stati. E proprio la competenza per oggetti specifici restringe alle Organizzazioni intergovernative operanti nel settore finanziario e monetario — siano esse a vocazione universale ovvero regionale — la destinazione della analisi e degli indicatori contenuti nel *Documento* della Santa Sede.

⁶ *Documento*, Introduzione, p. 10.

⁷ *Ibid.*, III, p. 15.

⁸ *Ibid.*, Introduzione, p. 10.

Ad una azione attiva sono chiamati gli istituti bancari, le grandi banche commerciali esistenti nelle aree maggiormente sviluppate la cui politica di investimento dei capitali nelle aree più povere, all'inizio legata essenzialmente ad uno stretto rapporto con l'importazione delle materie prime, quindi ad un riciclaggio produttivo dei proventi delle esportazioni petrolifere dei Paesi produttori di greggio, è da considerare tra le cause più direttamente concorrenti al determinarsi del fenomeno dell'indebitamento esterno.

Parte integrante sono poi le imprese transnazionali le cui politiche di investimento nei Paesi in via di sviluppo condizionano direttamente mercato e flusso dei capitali. Inoltre la connotazione di strutture operanti a livello internazionale costituisce ulteriore elemento di connessione con il fenomeno debitorio, almeno negli aspetti legati alla esportazione dei capitali.

Va infine sottolineato come il *Documento* lasci apertamente intravedere un diretto coinvolgimento del singolo, chiamato a collaborare al risanamento delle evidenti situazioni di disparità tra popoli e nazioni che proprio il problema del debito ha accentuato.

I. L'INDEBITAMENTO ESTERNO: MINACCIA ALLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

L'approccio metodologico che sottende al *Documento* ha un suo punto essenziale nella ricerca delle cause della crisi debitoria, sintetizzato nell'interrogativo: «Come si è arrivati a tanto?»⁹.

La crisi del debito estero ha le sue radici nel rapporto tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, e si è gradatamente manifestata nelle fasi dell'economia mondiale determinatesi dall'inizio degli anni '70.

Verso le aree in via di sviluppo, già con la raggiunta indipendenza delle ex-colonie, era iniziato un flusso di capitali attirato

⁹ *Ibid.*, p. 9.

da politiche di sviluppo economico predisposte dai «nuovi» Governi, indirizzate verso una difficile industrializzazione, che per realizzarsi necessitava primariamente di apporti esterni. In realtà, all'interesse dei Paesi in via di sviluppo per i capitali stranieri corrispondeva la possibilità per i Paesi industrializzati di avere a disposizione materie prime su larga scala, stabilendosi un circolo chiuso nel quale la posizione dei Paesi sviluppati è riuscita ad imporsi. Un'apparente situazione di stabilità, interrotta nel 1973 dalla prima crisi petrolifera, il cosiddetto *choc* per l'economia mondiale determinato dal vertiginoso aumento del greggio sul mercato internazionale. Un fatto che per l'insieme dei Paesi emergenti ha comportato una partizione tra Paesi produttori di petrolio — beneficiari di notevoli introiti favoriti dalla esportazione di greggio — e Paesi importatori, che l'aumento del prezzo del petrolio ha solo posto in ulteriore difficoltà.

Per i Paesi industrializzati invece il conseguente ricorso ad altre fonti energetiche si è accompagnato anche ad alcuni precisi indirizzi nelle politiche economiche: una decrescente dipendenza dalle materie prime provenienti dalle aree in via di sviluppo; l'innalzamento di barriere protezionistiche, in particolare ostacoli tariffari e contingentamenti delle importazioni dai Paesi emergenti; e soprattutto l'aumento dei tassi di interesse praticati sui crediti concessi. Successivamente si è aggiunto un ulteriore elemento: gli ingenti proventi dalle esportazioni di petrolio che dai Paesi produttori confluiscono nelle banche dei Paesi industrializzati, da cui gradualmente vengono utilizzati — nella logica dell'investimento produttivo — nei Paesi in via di sviluppo. Proprio negli anni 1978-79 con la seconda crisi petrolifera si registra una elevata liquidità sul mercato internazionale che favorisce ulteriori prestiti verso i Paesi emergenti, soprattutto verso quelli a reddito medio, capaci di offrire garanzie, seppur potenziali, ad una restituzione precisa in tempi e modi. Ma per i Paesi emergenti che hanno contratto prestiti notevoli, cioè già sottoposti a pressione economica, l'aumento dei tassi di interesse dopo la crisi petrolifera significa l'impossibilità reale di rispettare gli impegni presi.

Questa serie di fattori concorre al manifestarsi della crisi

debitoria nell'estate 1982¹⁰, che riesce a scuotere il sistema finanziario internazionale. È evidente infatti la minaccia per l'intera Comunità Internazionale determinata dalla posizione di insolvenza nella quale si trovano i Paesi indebitati, minaccia ispirata anche dalla logica del recupero dei prestiti dettata da banche e istituzioni finanziarie.

All'impegno diretto dei Paesi maggiormente creditori si affianca la significativa iniziativa delle Organizzazioni Internazionali operanti nel settore finanziario e monetario. Il *Fondo Monetario Internazionale (IMF)*¹¹ nella sua prima costatazione del fenomeno ha dato un indirizzo di metodo che resta valido anche per ogni eventuale tipo di intervento nella crisi debitoria: l'azione su due piani, ovvero il tamponamento delle insolvenze per i prestiti con scadenza a breve periodo; quindi la proposta di rinegoziazione dei prestiti contratti a medio e lungo termine¹². Ad un tale approccio fa da corollario la raccomandazione dell'*IMF* ai Paesi membri di non innescare politiche di crescita delle loro economie, così da evitare un aumento del tasso di inflazione. Ma una siffatta impostazione, se favorevole per le economie sviluppate, non costituisce momento di aiuto verso i Paesi fortemente indebitati, rappresentando solo un allargamento del divario tra Paesi ricchi ed in via di sviluppo all'interno dell'*IMF*.

Alla iniziativa del Fondo va posta in parallelo quella della *Banca Mondiale*¹³ che ha reagito al primo manifestarsi della

¹⁰ L'inizio del manifestarsi della crisi si fa risalire all'agosto 1982, e coincidere con l'annuncio del Governo del Messico di una sospensione temporanea del servizio sul debito esterno e la richiesta di una moratoria di novanta giorni sui rimborsi dei debiti contratti.

¹¹ Il *Fondo Monetario Internazionale*, istituito dalla Conferenza Internazionale Monetaria e Finanziaria di Bretton Woods nel 1944, è una Organizzazione intergovernativa parte del Sistema delle Nazioni Unite, incaricata di promuovere la cooperazione monetaria internazionale specie mediante il controllo delle monete e dei cambi, e il sostegno ai Paesi membri in particolari difficoltà economiche.

¹² Cf. International Monetary Fund, *Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 1983*, Washington 1983, Capitolo 1.

¹³ Con la denominazione *Banca Mondiale* o *Gruppo della Banca Mondiale*, si ricomprendono tre differenti ed autonome Organizzazioni intergovernative ma che hanno organi interni comuni: la *Banca Internazionale per la Ricostruzione*

crisi debitoria chiedendo ai Paesi indebitati politiche di riaggiustamento che avessero come obiettivo la riduzione del ricorso al prestito esterno: in sostanza la riduzione di determinati consumi fatta in base a categorie selezionate di prodotti; la crescita della produzione di quanto ordinariamente importato; la riduzione della domanda interna, ricorrendo in tal senso alla svalutazione della propria moneta.

Questi indirizzi emersi in sede multilaterale hanno favorito, soprattutto nel periodo 1984-85, una prima rinegoziazione di prestiti a medio e lungo termine venuti a scadenza. Un'operazione dettata dalla impossibilità per i debitori di pagare anche i soli interessi dei prestiti ricevuti, e guidata da criteri quali l'aumento dei tempi di rimborso e dei cosiddetti «periodi di grazia»¹⁴; la diminuzione degli interessi aggiuntivi sul tasso di interesse interbancario internazionale praticato sui prestiti negoziati¹⁵.

II. L'APPROCCIO ETICO AL PROBLEMA NELLA VISIONE DELLA CHIESA

Obiettivo principale dell'intervento della Sede Apostolica è quello di illuminare la dimensione etica del fenomeno debitorio — risultante inesistente ovvero troppo spesso assorbita da contenuti economici o politici più generali — partendo da un presupposto metodologico fondamentale: «la Chiesa vuole ricordare e precisare i principi di giustizia e di solidarietà che aiuteranno

ne e lo Sviluppo (IBRD); la Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA) e la Società Finanziaria Internazionale (IFC). L'IBRD, istituita nel 1944, congiuntamente all'IMF, promuove la crescita dei Paesi membri mediante la concessione — a condizioni di mercato — di prestiti per progetti e programmi di sviluppo. L'IDA, costituita nel 1960, finalizza la propria attività alla concessione di crediti a lunga scadenza e con interessi ridotti o inesistenti, ai Paesi in via di sviluppo. L'IFC, sorta nel 1955, ha il compito di concedere finanziamenti alle imprese private operanti nei Paesi in via di sviluppo.

¹⁴ Per «periodo di grazia» si intende lo spazio di tempo accordato al debitore prima che la scadenza del prestito diventi esigibile da parte del creditore.

¹⁵ Tecnicamente, si tratta degli interessi aggiuntivi (*spreads*) applicati al LIBOR (*London Interest Offered Rate*), il tasso di interesse interbancario vigente nella «piazza degli affari» di Londra.

a trovare delle vie di soluzione»¹⁶. Questo attraverso l'enucleazione di quei principi che, parte della dottrina sociale della Chiesa, si applicano anche a situazioni come quella dell'indebitamento, mediante un coerente approfondimento e studio della effettiva realtà di questo aspetto delle relazioni internazionali. Si tratta di un ambito nuovo nel quale rendere applicabili i suddetti principi, ma proprio «in questi nuovi ambiti etici, la Chiesa è interpellata per precisare le esigenze di giustizia sociale e di solidarietà»¹⁷.

Frutto di un'esatta individuazione e delimitazione del fenomeno "indebitamento" è il *primo principio*, sintetizzato nella necessità di «creare delle solidarietà nuove»¹⁸. Basta cogliere la realtà dei nostri giorni per scoprire una dimensione composta di ogni ambito dell'economia, della politica: l'interdipendenza di fattori concorrenti, che diviene interdipendenza tra gli agenti della vita di relazione, e che per la continua espansione necessita di una «concentrazione internazionale per proseguire gli obiettivi del bene comune»¹⁹. L'affermarsi cioè nei rapporti internazionali di una cooperazione effettiva che comproui la sua efficacia in «forme nuove ed allargate di solidarietà»²⁰. Una solidarietà che sia sorretta da un'eguaglianza non solo formale tra Paesi, nella prospettiva del rispetto dell'«eguale dignità di ciascun popolo»²¹.

Nell'ambito dell'indebitamento, tale interpretazione della solidarietà non può che significare un rapporto tra creditori e debitori che tenga conto delle rispettive necessità e potenzialità, che esca cioè da ambiti ristretti e dalla esclusiva protezione di interessi di parte.

Il *secondo principio*, «la presa di coscienza e l'accettazione di una corresponsabilità»²², presuppone che dell'indebitamento vadano individuate le cause, e, in prospettiva, l'azione di quanti

¹⁶ *Documento*, Introduzione, p. 9.

¹⁷ *Ibid.*, I. 5, p. 12.

¹⁸ *Ibid.*, I. 1, p. 11.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, I. 2, p. 11.

rivestono responsabilità nelle politiche degli Stati debitori: questo come garanzia per una azione efficace. In tale profilo il *Documento* assume alcuni dati fondamentali del fenomeno debitorio, rapportandone le cause a fattori interni dei Paesi indebitati — politiche economiche, programmazioni e gestione dell'economia — ed esterni, i comportamenti dei Paesi sviluppati nel quadro dell'economia internazionale²³. Un riconoscimento delle rispettive responsabilità per la ricerca di soluzioni, connesso ad una prospettiva di accettazione della corresponsabilità in duplice profilo: verso i singoli Paesi in via di sviluppo e loro popolazioni, e verso una «pace internazionale basata sulla giustizia»²⁴.

Il *terzo principio*, proprio nell'accettazione delle corresponsabilità individua la base per l'affermarsi di «relazioni di fiducia in vista di una cooperazione nella ricerca di soluzioni»²⁵. Una fiducia reciproca tra quanti sono posti nei rispettivi ruoli e funzioni all'interno del problema dell'indebitamento.

È interessante sottolineare che il *Documento* riprende il principio della buona fede, da sempre alla base dei rapporti nell'ordinamento giuridico internazionale, favorendone in maniera esplicita un allargamento della portata effettiva. Infatti se in tale principio riposa la stessa accettazione e le applicazioni delle norme internazionali, nella prospettiva del *Documento* esso è inserito a fondamento degli stessi rapporti tra Paesi, verso un'effettiva parità tra i soggetti dell'ordinamento internazionale. Questo può desumersi nell'imperativo etico di considerare «collaboratore» anche quel Paese che il debito esterno pone necessariamente in una posizione di sudditanza, secondo la consueta logica delle relazioni internazionali.

Su tale base risulta ancorata la prospettiva del *quarto principio* di «condividere, in modo equo, gli sforzi di adattamento e i sacrifici necessari»²⁶ da parte dei protagonisti della crisi dell'indebitamento. Una condivisione che consideri il problema in

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, I. 3, p. 11.

²⁶ *Ibid.*, I. 4, p. 12.

relazione ai «bisogni delle popolazioni più deboli»²⁷. L'esplicita richiesta di una «distribuzione più ampia»²⁸, poi, rapporta il principio etico affermato nella concreta realtà della Comunità Internazionale: proprio nello squilibrio della distribuzione si individua una delle cause di molte situazioni di palese disparità tra Paesi²⁹.

Momento di sintesi della prospettiva etica tracciata dalla Santa Sede è l'auspicio di una partecipazione di tutte «le categorie sociali [...] chiamate a meglio comprendere la complessità delle situazioni e a cooperare alle scelte e alla realizzazione delle politiche necessarie»³⁰. Una partecipazione che concorra al discernimento tra le misure d'urgenza e quelle ad effetto continuativo per la soluzione del problema costituito dall'indebitamento.

Sono da individuare situazioni la cui impellenza impone interventi a breve scadenza: le urgenze, elemento prioritario in qualunque azione che parta da Istituzioni internazionali o da Governi. Queste le premesse per definire l'etica della sopravvivenza, ovvero una effettiva solidarietà che serva a superare la crisi del momento.

Si parla di «ristabilimento a termine della situazione economica e sociale»³¹ centrato su alcuni mezzi che trovano riscontri nella realtà internazionale: una ripresa della crescita dei Paesi

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Può costituire esempio concreto la questione della fame, che proprio nella mancata distribuzione ha una delle principali cause accertate. Esiste infatti uno squilibrato rapporto tra la disponibilità di alimenti a livello mondiale e l'insufficienza alimentare in determinate Regioni. Nel 1986 la produzione mondiale per le sole derrate di base (cereali, legumi, riso, radici e tuberi) è stata di 1 miliardo e 895 milioni di tonnellate, e questo rispetto ad una domanda mondiale di consumo di tali prodotti prevista in 918 milioni di tonnellate per il biennio 1986-87. Un paradosso reso ancor più marcato dal fatto che per i soli cereali, nei Paesi altamente produttori, l'abbondante produzione consente la costituzione di stock di riserva pari a 445 milioni di tonnellate: il 26% del consumo mondiale. Cf. FAO, *Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale, Situation de la Sécurité alimentaire mondiale et nouvelles orientations* (CFS: 87/2 - Mars 1987), pp. 3 ss.

³⁰ *Documento*, I. 5, p. 12.

³¹ *Ibid.*, I. 6, p. 12.

sviluppati come premessa per la ripresa economica dei Paesi in via di sviluppo; la necessità di investimenti e un conseguente aumento della produzione nei Paesi emergenti; una più equa distribuzione, elemento centrale nella problematica della cooperazione internazionale ³².

III. DIALOGO E COOPERAZIONE: UN'«ETICA DI SOPRAVVIVENZA»

La seconda parte del *Documento* articola la sua analisi sulla ricerca del dialogo e della cooperazione tra gli Stati per affrontare con serenità le urgenze, senza dimenticare la prospettiva delle soluzioni a lungo termine. Un tale approccio si concretizza nel particolare aspetto dell'etica di sopravvivenza, sintesi tra l'esatta comprensione del fenomeno del debito esterno e le necessarie misure ad obiettivo immediato, aspetto quest'ultimo che colpisce per la sua evidenza, ma non va considerato obiettivo ultimo del *Documento*, costituendone solo uno degli aspetti essenziali.

Si tratta di valutazioni cui è presupposta la constatazione che il fenomeno dell'indebitamento risulta circoscritto ad un gruppo ristretto di Stati rispetto all'insieme dei Paesi in via di sviluppo: è un primo e non trascurabile effetto delle iniziative internazionali di cui sono stati artefici gli stessi Paesi creditori ³³.

Nella crisi debitoria si coglie la connessione tra debito esterno e situazione economica dei Paesi indebitati: nel momento

³² Una rispondenza di tali principi nelle relazioni internazionali si individua nella stessa impostazione del *Documento*, che sembra riferirsi a particolari Atti significativi della problematica dello sviluppo e della cooperazione internazionale. Basta ricordare le espressioni del Nuovo Ordine Economico Internazionale proclamato dall'ONU nel 1974, richiamate nella definizione del rapporto tra solidarietà e interdipendenza. Cf. *Dichiarazione sull'instaurazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale*, nn. 2 e 3, *Risoluzione* 3201 (S-VI) della Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1° maggio 1974, in *United Nations, Resolutions and Decision adopted by the General Assembly*, New York 1974.

³³ Come esempio, l'atteggiamento del Governo degli Stati Uniti nel 1982 dopo la dichiarazione di insolvenza del Messico, concretizzatosi nel corso della annuale Assemblea dei Governatori dell'*IMF* a Toronto nel settembre 1982 con la proposta di un aumento delle quote versate dagli Stati membri al Fondo, così da consentirne una adeguata azione verso i Paesi debitori.

attuale il quadro deleterio che mostrano questi Paesi riguarda «soprattutto i rimborsi richiesti»³⁴ più che l'ammontare del debito in se stesso. Un'evidente insolvenza sottolineata da una più generale crisi delle loro economie che il pagamento forzato del debito — ma basterebbe quello del suo servizio — non può che accentuare. Si delinea, in sostanza, il potenziale rischio di un vero e proprio «fallimento» dei Paesi debitori, risultante da una intollerabile situazione interna, su cui si sovrappone una negativa congiuntura economica mondiale.

Nella prospettiva offerta dalla Chiesa appare stabilita la salvaguardia di due priorità: le economie dei Paesi indebitati e la loro capacità di reazione di fronte a crisi ricorrenti che hanno nel fattore "indebitamento" un forte momento di attrito; e i «livelli di vita delle loro popolazioni, soprattutto quelle più povere»³⁵.

Quanto alla tutela dell'economia può facilmente cogliersi il timore di situazioni imprevedibili, che nel caso specifico trasformerebbero le mancate solvenze dei debiti in una destabilizzazione del «sistema finanziario internazionale con rischi di crisi generalizzata»³⁶.

All'essenzialità di affrontare situazioni del momento, la cui criticità può comportare più larghe fratture all'interno della Comunità Internazionale e del sistema finanziario internazionale, si accompagna un preciso richiamo al ruolo dei responsabili di ogni singolo Paese. Infatti caratterizza l'analisi del *Documento* un costante richiamo, tra le cause dell'indebitamento, alla gestione del governo e della economia dei Paesi indebitati. Una constatazione ancorata alla realtà, che evidenzia il fenomeno del debito esterno connesso, da una parte, ad una mancata programmazione e a scelte di politica economica che hanno considerato come unica via percorribile un massiccio ricorso alle importazioni; dall'altra, alla acquisizione di capitali stranieri, per lo più nella forma di crediti e prestiti, onerosi nei termini di concessione.

³⁴ *Documento*, II, p. 13.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

Il gruppo dirigente dei Paesi indebitati deve quindi manifestare una responsabilità che sappia essere da stimolo alle necessarie misure d'urgenza, che riconosca la priorità di tre precisi momenti: «prevedere, prevenire ed attenuare»³⁷.

IV. I PRESUPPOSTI DI UNA GIUSTIZIA ECONOMICA INTERNAZIONALE

La parte terza del *Documento* è la più articolata e complessa, orientata in una prospettiva che è nel contempo globale — quanto ai temi del debito internazionale — e specifica, quanto ai diversi soggetti protagonisti, i destinatari dei contenuti del *Documento* stesso.

Si tratta di complesse riflessioni che procedono su un duplice piano: l'azione immediata e le misure a lungo termine.

In questa parte viene assunto un ulteriore criterio metodologico: di ognuno dei protagonisti del problema dell'indebitamento esterno sono delineati elementi che ne caratterizzano il comportamento di fronte alla crisi debitoria. Ne è precisato il grado di «partecipazione» nelle cause del problema, a cui sono poste in parallelo indicazioni di ordine etico che — secondo la Chiesa — potrebbero favorire un superamento dell'attuale situazione.

Ai Paesi industrializzati è riconosciuta con particolare realismo «una responsabilità più importante»³⁸. Si considerano in sostanza gli effetti dei loro comportamenti di ordine economico-giuridico nelle relazioni internazionali, auspicando una valutazione degli stessi, delle loro «ripercussioni, positive o negative, sugli altri membri della comunità internazionale»³⁹. Si tratta del richiamo ad un obbligo di natura morale che incombe sui Paesi sviluppati di attuare comportamenti e forme di sostegno volti a favorire la crescita delle aree emergenti. E questo, naturalmente, senza contropartite, nella logica della cooperazione internazionale effettivamente intesa, che riconosce su un piano di parità tutti gli Stati. Una parità che sia resa evidente non solo nelle formula-

³⁷ *Ibid.*, p. 14.

³⁸ *Ibid.*, III. 1, p. 16.

³⁹ *Ibid.*

zioni di dichiarazioni e prese di posizione, ma nella prassi, cioè nei comportamenti costantemente attuati.

Il richiamo ai Paesi in via di sviluppo si configura come un obbligo corrispettivo, da realizzare preliminarmente nell'adeguamento delle politiche e strutture economiche, troppo spesso costatate come vettori di problemi quali, appunto, l'indebitamento esterno. È posto così come necessità il superamento della situazione attuale con il riesame da parte di ogni singolo Paese di quali siano le cause del proprio indebitamento, in vista di riacquistare la necessaria credibilità sia sul piano interno che su quello internazionale.

In molti casi sono state delle scelte dettate da fattori non sufficientemente valutati nelle loro componenti e soprattutto nei loro effetti, che hanno portato all'accentuarsi di un negativo indebitamento esterno.

Non è poi da considerare marginale il riferimento del *Documento* a quanti operano nei posti di responsabilità nei Paesi poveri e indebitati: una vera richiesta perché venga adottato nelle rispettive funzioni un comportamento conforme ai principi della giustizia sociale e della vera solidarietà.

È profilata un'etica che dovrebbe guidare i governanti, favorire la rispondenza dei loro comportamenti agli interessi non di classi o gruppi ristretti, ma dell'intera popolazione: un discorso che assume particolare rilievo per alcuni Paesi indebitati con situazioni di relativa attenzione all'etica di solidarietà da parte dei diretti responsabili.

Ulteriore istanza è un'attesa riforma delle Organizzazioni Internazionali di natura finanziaria e monetaria, la necessità di modificare — o almeno interpretare in modo rispondente alle attuali esigenze — i criteri e principi contenuti nelle norme giuridiche alla base del loro funzionamento e gestione. E ciò considerato quale presupposto per una riforma del sistema finanziario e monetario, riconoscendosi così essenziale in tale ambito il ruolo delle Organizzazioni stesse.

Un primo riferimento è rivolto al *Fondo Monetario Internazionale*, una struttura di controllo delle monete, dei cambi, ma anche di assistenza alle economie dei Paesi che ne sono membri

e che si trovano in difficoltà economiche, però esclusivamente momentanee ⁴⁰.

Nei riguardi dell'*IMF* è profilata la revisione di certi criteri attraverso cui esso procede nell'assistenza e aiuto dei Paesi membri in difficoltà di ordine monetario ed economico-finanziario. Un'esatta prospettiva che riconosce come la «discussa» incidenza dell'*IMF* nella questione del debito internazionale resti motivata anche dai limiti statutariamente imposti al Fondo stesso, che ne circoscrivono l'azione di sostegno ai soli casi di squilibri della bilancia dei pagamenti momentanei e non strutturali, come è il caso dell'indebitamento.

Non secondaria è la circostanza che il *Documento* privilegi tra le finalità dell'*IMF* l'aspetto dell'assistenza ai Paesi membri in difficoltà, considerato statutariamente non prioritario. Ciò, se valutato isolatamente, resterebbe spiegato dalle finalità obiettive del *Documento*, ma assume contenuti più allargati se considerato in rapporto alla fase che ha preceduto l'istituzione dell'*IMF*, e alla politica ed operazioni adottate da questa Organizzazione sin dal 1945. Tali premesse riconoscono l'inadeguatezza del sistema finanziario internazionale nato dagli accordi di Bretton Woods e che proprio la crisi debitoria ha definitivamente privato di efficacia, profilando una prima modifica degli obiettivi statuari del Fondo. Si evidenzia, cioè, che un'effettiva riforma del sistema finanziario mondiale presuppone l'adeguamento della struttura multilaterale preposta ad operare in tale ambito.

La critica alla procedura seguita dall'*IMF* nell'assistenza ai Paesi membri in particolari difficoltà nei conti con l'estero è resa esplicita nel sottolineare come il Fondo, se concretamente concede prestiti negoziati con gli Stati membri, non manca di richiedere al beneficiario, quale condizione previa al finanziamento, l'adozione di misure economiche restrittive e di contenimento che possano garantire la restituzione del credito concordato con la cosiddetta «lettera di intenti».

⁴⁰ Cf. International Monetary Fund, *Articles of Agreements*, Washington 1979, art. 1.

Nella prospettiva dell'indebitamento internazionale tracciata dalla Chiesa invece è auspicato che il Fondo faccia riferimento alla condizione di ciascun Paese in via di sviluppo — in ciò ampliando una tendenza manifestatasi proprio nell'azione multilaterale — e allo stesso tempo «umanizzi» i tipi di imperativi dettati al momento della concessione del prestito. Una proposta realmente congeniale ai Paesi indebitati, in sintonia con la necessaria modifica dei criteri che ispirano la condotta dell'*IMF*: «il dialogo e il servizio alla collettività siano manifestati come valori guida della sua azione» ⁴¹.

Attenzione è posta anche all'attività delle Istituzioni del *Gruppo della Banca Mondiale*, strutture bancarie multilaterali che operano con finanziamenti per progetti di sviluppo a lungo termine ⁴². Si richiede l'allargamento del margine di intervento di queste Istituzioni verso le aree più povere e, nel caso specifico, verso i Paesi indebitati. Anche in questo caso occorre sia operata una modifica negli interventi, perché questi non siano condizionati alle scelte del ristretto gruppo di Stati membri che detiene di fatto il potere all'interno di queste Organizzazioni, per un diretto rapporto statutariamente sancito tra quote di capitale posseduto e numero di voti espresso negli organi interni ⁴³.

Una siffatta richiesta è da estendere alla ridefinizione dei criteri di riscontrabilità economica che la Banca applica in fase decisionale e che di fatto significano un controllo dei Paesi maggiormente sviluppati su quelli in via di sviluppo. Occorre cioè che la Banca attui la propria azione verso i Paesi indebitati facendo riferimento a presupposti non solo di ordine economico ma di ordine politico e sociale più allargati ⁴⁴.

⁴¹ Documento, II, p. 14.

⁴² Cf. World Bank, *Agreement establishing the International Bank for Reconstruction and Development*, Washington 1979, art. 1.

⁴³ Cf., *ibid.*, art. V.

⁴⁴ Si tratta di un atteggiamento che è ben sintetizzato da A.W. Clausen, già Presidente della IBRD: «La Banca mondiale opera a mente fredda, senza indulgere al sentimento, sforzandosi di compiere il suo compito secondo una visione pragmatica ed apolitica delle cose»; in A.W. Clausen, *L'interdipendenza globale secondo la Banca Mondiale*, in *Politica Internazionale*, aprile 1982, p. 15.

CONCLUSIONI

La proposta finale riassunta nella richiesta di un «vasto piano di cooperazione e di assistenza [...] rivolto ai Paesi in via di sviluppo» ⁴⁵, tende a diversificarsi dalle proposte succedutesi nel contesto internazionale di fronte alla crisi debitoria ma con un taglio strettamente tecnico-finanziario ⁴⁶.

Sarebbe altresì riduttivo interpretarla come una riproposizione del famoso Piano Marshall attuato in territorio europeo dopo la Seconda Guerra mondiale. Primariamente, per la diversa situazione: nel caso del Piano Marshall il sostegno economico è servito a riattivare i fattori della produzione in economia in precedenza già sufficientemente strutturate. Poi, perché si rischierebbe di precludere l'apertura di tutto il *Documento*.

Con questo non se ne vuole escludere la potenzialità; né condividere l'accusa di poca concretezza.

Occorre considerare quale possa essere il suo effettivo valore e quindi la sua Proposta finale, in una triplice prospettiva: nelle relazioni internazionali; nelle politiche interne degli Stati; nella coscienza del singolo.

Sotto il profilo delle relazioni internazionali possono individuarsi quattro ambiti verso cui la proposta del *Documento* si muove.

Anzitutto il superamento del nazionalismo, «per uno sviluppo solidale dell'umanità» ⁴⁷ come presupposto ad una effettiva comprensione da parte di «tutti» di una dimensione internazionale. Questo nella prospettiva del riconoscimento della «dignità e

⁴⁵ *Documento*, Proposta finale, p. 31.

⁴⁶ Il riferimento è anzitutto al *Piano Baker*, proposto dal Ministro del Tesoro statunitense nel corso della 40ª Assemblea annuale dell'IMF a Seoul nell'ottobre 1985. Il Piano prevede tre elementi concorrenti: la crescita dei Paesi debitori sulla base di politiche economiche espansive, ma con misure che tendano alla riduzione dei tassi di inflazione; il rafforzamento del ruolo dell'IMF nella politica monetaria internazionale cui si accompagni un crescente impegno finanziario delle Istituzioni intergovernative di sviluppo (Gruppo della Banca Mondiale, Banche di sviluppo regionali); un aumento dei capitali prestati dalle Banche commerciali private ai Paesi debitori.

⁴⁷ *Documento*, III.2.2., p. 23.

sovranità di ogni nazione — ivi comprese anzitutto le più povere»⁴⁸, ovvero del pieno rispetto dei diritti di ogni popolo e della parità di ogni Stato nelle relazioni internazionali.

Un secondo ambito è quello dell'economia internazionale in cui il *Documento* assume una posizione di principio affermando che occorre un'azione capace di favorire una divisione più equa dei beni a livello internazionale⁴⁹ mediante un «coordinamento delle politiche finanziarie e monetarie dei Paesi industrializzati»⁵⁰, fattore questo connesso con i tassi di interesse applicati nei crediti concessi ai Paesi in via di sviluppo.

In vista di prevenire crisi con riflessi incontrollati, poi, la richiesta di «mettere a posto rapidamente delle strutture di coordinamento», poiché «istituirle in anticipo permetterebbe di farle funzionare immediatamente come avviene per esempio per i piani di sicurezza e di salvataggio stabiliti in permanenza in altri settori per far fronte alle catastrofi possibili e salvare molte vite umane»⁵¹.

Più dettagliato è il riferimento al commercio internazionale, considerandone le ripercussioni sul debito esterno di molti Paesi. La ripresa dei Paesi indebitati richiede di «modificare se necessario, le regole attuali del commercio internazionale che sono di ostacolo»⁵²; di abbattere le misure protezionistiche, e soprattutto di esaminare attentamente le condizioni del commercio internazionale⁵³, verificandole in relazione alle situazioni dei Paesi in via di sviluppo con l'attuazione di «regole di equità commerciale e una cooperazione regionale in grado di sostenere l'attività commerciale dei Paesi indebitati»⁵⁴.

Un terzo aspetto di ordine giuridico, rientrante nel complesso normativo che presiede alle relazioni internazionali, va privilegiato per la sua possibilità di immediata attuazione. Il *Documento*

⁴⁸ *Ibid.*, III.4., p. 27.

⁴⁹ Cf. *ibid.*, III.1.1., p. 17.

⁵⁰ *Ibid.*, II, p. 14.

⁵¹ *Ibid.*, III.1.4., p. 18.

⁵² *Ibid.*, III.1.1., p. 17.

⁵³ *Ibid.*, III.1.4., p. 18.

⁵⁴ *Ibid.*, III.2.2., p. 23.

prospetta una soluzione del conflitto creditori-debitori mediante procedimenti di *arbitrato* e di *conciliazione*, istituti ampiamente conosciuti nel diritto internazionale ed ordinariamente applicati per la composizione pacifica di controversie tra i membri della Comunità Internazionale. Una proposta che si concretizza ulteriormente nella richiesta di predisporre una normativa internazionale *ad hoc* espressa attraverso un «codice di condotta»⁵⁵.

Direttamente collegato il quarto aspetto che riguarda la «riforma» delle Organizzazioni Internazionali: mutamenti della loro struttura operativa e delle specifiche funzioni e responsabilità nella crisi del debito. Questo mediante una modifica degli stessi presupposti di ordine giuridico che ne regolano l'esistenza. Le Istituzioni intergovernative cioè, per la loro funzione di coordinamento dovrebbero rendersi compartecipi di una azione di previsione che, se difficile da attuare, resta l'unica strada da percorrere per l'intera Comunità Internazionale, costituendo «una responsabilità [...] di fronte alle generazioni future»⁵⁶.

Sotto il profilo delle politiche interne degli Stati la Proposta finale va intesa come momento di superamento delle tensioni, così da «evitare le rotture tra creditori e debitori e le denunce unilaterali degli impegni anteriori»⁵⁷. Questo elimina qualsiasi dubbio circa la connotazione destabilizzante attribuita al *Documento*. Si chiede un rilancio della crescita economica a livello mondiale e l'attuazione di politiche di risanamento nei Paesi in via di sviluppo così da favorire una restituzione del debito e riattivare allo stesso tempo i livelli di flussi di capitale verso questi Paesi. A ciò si aggiunge il richiamo alle responsabilità dei governanti anche in aspetti particolari quali la fuga di capitali all'estero o i compensi illeciti percepiti sui contratti internazionali, che se non direttamente responsabili di crisi come quella debitoria, hanno certamente un ruolo di costante negatività nella gestione della economia di un Paese⁵⁸.

⁵⁵ Cf. *ibid.*, III.3.1., p. 25.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁷ *Ibid.*, II, p. 13.

⁵⁸ Cf. *ibid.*, III.2.

Alle Banche commerciali è chiesto di favorire la concessione di prestiti per i Paesi indebitati così da permetterne l'innalzamento dei livelli dell'economia. Non di negare, quindi, prestiti supplementari, direttamente o determinando sul mercato internazionale dei capitali sfiducia e timori di insolvenze nei riguardi dei Paesi debitori, magari annullando parte dei debiti, con decisioni solo apparentemente favorevoli ai Paesi in via di sviluppo.

Un ultimo profilo è il richiamo alla coscienza del singolo, fondato sulla convinzione che «tutti sono chiamati all'edificazione di un mondo più giusto»⁵⁹. Un diretto coinvolgimento del singolo espresso nella richiesta di «formare le opinioni all'apertura internazionale e ai doveri di solidarietà allargata»⁶⁰.

Infatti, per fare accettare la condivisione, e quindi una certa austerità, è necessario il riferimento «ai valori di fraternità e di solidarietà in vista della pace e dello sviluppo»⁶¹.

E in questo ambito si concentra anche il ruolo che la Chiesa può e deve svolgere, in una prospettiva di comunione tra la realtà delle Chiese locali e il lavoro a livello «centrale». Un'azione composita che tende a rivolgersi a tutti gli uomini di «buona volontà», con l'invito ai «responsabili politici ed economici, a trovare le strade per una migliore visione internazionale delle attività economiche»⁶² anzitutto funzionale ai Paesi indebitati.

VINCENZO BUONOMO

⁵⁹ *Ibid.*, III, pp. 15-16.

⁶⁰ *Ibid.*, III.1., p. 17.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, III.1.2., p. 18.