

MAURIZIA PIERRI

*L'iniziativa internazionale HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)
come esempio virtuoso di giustizia distributiva*

Abstract: *This essay inserts the international experience of support to poor countries defined HICPS (Highly Indebted Poor Countries), in the furrow of redistributive policies, as corrected by the principle of responsibility because the remission of debt was constrained to the achievement of welfare goals for beneficiary countries.*

Keywords: Highly indebted poor countries; Poverty reduction; Equality theories; Responsibility

*Può darsi che non siate responsabili
per la situazione in cui vi trovate,
ma lo diventerete
se non fate nulla per cambiarla.*

Martin Luther King

1. *Introduzione*

Non esiste una teoria giuridica della povertà: nelle sue varie componenti (cause, mono/multidimensionalità, circoli viziosi) il fenomeno è analizzato dalla scienza economica. A partire dagli studi di Rosenstain-Rodan,¹ il “circolo vizioso della povertà” – inteso come costellazione circolare di forze che tendono ad agire e a reagire reciprocamente in modo tale da mantenere un paese povero in una condizione di povertà² – altrimenti detto “trappola della povertà”, viene spiegato in modi differenti: Myrdal ne attribuisce i determinanti agli effetti di “risucchio” dovuti al commercio internazionale (i “*backwash effects*”)³ e al principio della causazione circolare cumulativa (la “*circular cumulative*

¹ Cfr. P. ROSENSTEIN-RODAN, *Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe*, in «Economic Journal», 53, June-September, 1943, pp. 202-211.

² Cfr. R. NURKSE, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1953.

³ In sostanza, Myrdal riteneva che un incremento delle esportazioni da parte di una regione potesse stimolare un flusso di lavoro e capitale dalla regione stessa a detrimento delle comunità dalle quali le risorse provengono. Cfr. G. MYRDAL, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, University Paperbacks, Methuen, 1957, pp. 11-12.

causation”),⁴ Nurske alla scarsità di capitali,⁵ Leibenstein e Nelson alle forze depressive che annullano la possibilità di un aumento del reddito,⁶ Galbraith alla assuefazione alla cultura della povertà.⁷ Più in generale il tema si inserisce nel quadro delle teorie sul sottosviluppo.

Apparentemente il diritto avrebbe un ruolo secondario nel determinare un’azione positiva sui contesti nei quali la povertà è più diffusa, perché entrerebbe in gioco ruolo soltanto *dopo* che l’economia ha proposto un suo modello di sviluppo: in realtà le categorie giuridiche intervengono sia a monte che a valle del modello stesso. A monte si collocano le teorie distributive della giustizia e dunque del principio di uguaglianza, che alimentano (a valle) le politiche di contrasto alla povertà, sia a livello interno che a internazionale.

A livello nazionale, il principio (giuridico) di uguaglianza nella sua espressione sostanziale giustifica le politiche sociali, che, nel contesto di un modello diffuso di *Welfare State*,⁸ promuovono azioni di emancipazione dal bisogno. L’ideale egualitarista e i principi della giustizia distributiva giustificano, infatti, il riconoscimento dei diritti sociali. In particolare, l’*assistenza sociale* ha la funzione di intervenire sui bisogni primari. Esempi recenti e particolarmente significativi di politiche redistributive possono essere individuati all’interno di paesi in via di sviluppo che hanno avuto negli ultimi decenni una importante crescita economica: in Brasile, per esempio, dove è stato realizzato il piano *Bolsa familia* e il programma *Fome Zero*, che integrano la politica sociale denomi-

⁴ Che sta a indicare che «nei paesi in via di sviluppo con risorse scarse associate a disparità economiche significative, esiste la tendenza a un processo cumulativo con moto circolare, tale per cui la situazione di depressione si autoalimenta e la povertà finisce per essere causa di se stessa quanto più povero è il paese nella sua struttura di partenza». P. LIBERATI, *Povertà*, in «Rivistapoliticaeconomica.it», gennaio-febbraio 2009, p. 255.

⁵ In generale, le carenze nella produzione di risparmio e di investimento mantengono a un livello di grave insufficienza la dotazione di “capitale fisso sociale” necessario a un paese per crescere. Cfr. NURKSE, *Problems of Capital Formation*, cit., e A.O. HIRSNMAN, *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, La Nuova Italia, 1968.

⁶ Nel loro modello, la povertà si spiega facendo riferimento alla prevalenza delle forze negative che comprimono il reddito rispetto a quelle che lo farebbero espandere. Cfr. H. LEIBENSTEIN, *The Theory of Underemployment in Backward Economies*, in «Journal of Political Economy», LXV, 2, 1957, pp. 91-103, e R. NELSON, *A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies*, in «American Economic Review», XLVI, 5, 1956, pp. 894-908.

⁷ Secondo Galbraith, l’equilibrio della povertà, all’interno di un contesto prevalentemente rurale, può essere spiegato dall’azione di forze che inducono alla assuefazione irrazionale alla “cultura della povertà”. Cfr. J.K. GALBRAITH, *The Nature of Mass Poverty*, Cambridge, Harvard University Press, 1979.

⁸ Per una ricostruzione ormai classica della evoluzione del *Welfare*, cfr. G.A. RITTER - L. GAETA - A. VI-SCOMI, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

L'iniziativa internazionale HIPC

nata *Brasil sem Miseria*, istituita con il decreto n. 7.492 del 2 giugno 2011. Il piano coinvolge circa 16 milioni di brasiliani con reddito familiare inferiore a \$ 70 al mese (secondo i dati dell'IPGE – *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, censimento del 2010 – i cittadini con un reddito al di sotto della soglia dei 70 dollari sarebbero 16.200.000). Questa tipologia di programmi suscita molte adesioni, ma anche qualche dubbio sulla loro sostenibilità, intesa anche come capacità di realizzare lo scopo di strappare alla condizione di indigenza in modo duraturo e sostenibile le fasce di popolazione interessate. Recenti studi sul *welfare*, infatti, sostengono che le distribuzioni a pioggia non incidono in modo duraturo sulle ineguaglianze.⁹ Un effetto deleterio delle politiche di *welfare* che si incentrano sulla redistribuzione di reddito sarebbe infatti quello di avere effetti indiretti demotivanti sugli individui.

Ugualmente a livello internazionale, è emersa la necessità di attuare interventi che rispondano a un'idea di giustizia distributiva, integrando gli ordinamenti e intervenendo in ausilio delle nazioni più povere, ad esempio con la cancellazione del debito,¹⁰ ma con la necessità di raggiungere risultati concreti e duraturi in termini di emancipazione dal bisogno delle popolazioni interessate.

Questo breve saggio intende proporre un esempio virtuoso di giustizia distributiva, rintracciato nell'iniziativa internazionale denominata *Highly Indebted Poor Countries*. La particolarità di questo *case of study* è di coniugare il principio di uguaglianza con quello di responsabilità, attraverso un condizionamento degli aiuti finanziari al raggiungimento da parte dei paesi beneficiari di determinati standard minimi in alcuni settori. La chiave per realizzare efficaci politiche internazionali di sostegno ai paesi in condizione di sottosviluppo potrebbe essere la loro responsabilizzazione, attraverso il condizionamento della erogazione di fondi al perseguimento di politiche nazionali che ottengano risultati concreti e sostenibili in termini di miglioramento della qualità della vita dei citta-

⁹ Cfr. P. DOERRENBERG - A. PEICHL, *The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries*, IZA Discussing Paper n. 6505, 2012, pp. 1-31, e J.R. CLARK - R. LEE DWIGHT, *Government Transfers and Inequality: An Anatomy of Political Failure*, in «Public Finance and Management», VIII, 2, 2008, pp. 265-301.

¹⁰ Cfr., tra i pochi giuristi italiani interessati al problema della povertà e della cooperazione internazionale, A. SPADARO, *Dai diritti individuali ai doveri globali: la giustizia distributiva globale nell'era delle globalizzazioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

dini. Ma prima di analizzare nel concreto l'iniziativa, occorre qualche riflessione sulle teorie egalarie alle quali le politiche di sostegno ai paesi poveri si ispirano.

2. *L'idea di uguaglianza che giustifica le politiche redistributive*

A monte dei modelli economici sullo sviluppo e la lotta alla povertà vi è infatti una precisa idea del principio di uguaglianza, con conseguenti principi di giustizia distributiva. Volendo brevemente riassumere le varie idee sulla uguaglianza, possiamo basarci sulla domanda: "Uguaglianza di cosa?". In questo modo potremmo individuare tre concetti fondamentali di uguaglianza, corrispondenti a tre fondamentali teorie della giustizia:

a) L'uguaglianza di utilità (ossia di felicità, di benessere, di *welfare*), che rientra in una visione soggettiva e utilitarista dell'uguaglianza. Quest'ultima sarebbe strettamente correlata alla capacità dell'uomo di essere contenitore di utilità. L'obiettivo utilitaristico è quello di massimizzare la somma totale di utilità, indipendentemente dalla distribuzione di beni all'interno della collettività. Questa idea di uguaglianza non giustifica interventi politici che incidano sulla distribuzione di redditi o di ricchezza, anche perché il fenomeno delle preferenze adattive¹¹ dimostra che i poveri si adattano alla loro situazione svantaggiata e quindi possono percepire un livello di benessere simile a quello dei ricchi.

b) L'uguaglianza dei diritti. Tipica delle democrazie liberali, implica il riconoscimento di diritti negativi, consistenti nel dovere degli altri di non interferire nella libertà degli individui di disporre di quello che appartiene loro. In linea di massima questa impostazione esclude che un governo imponga un modello distributivo, come per esempio l'uguaglianza di risorse, ridistribuendo risorse dai ricchi ai poveri. Essa, al contrario, implica anzi l'esistenza di disuguaglianze.

c) L'egualitarismo. Secondo questa teoria, gli individui sono tutti portatori di interessi più o meno prioritari: la soddisfazione degli interessi più urgenti gode di una priorità morale. Quest'ultima interpretazione favorisce il perseguimento dell'eguaglianza di condizioni in senso più sostanziale, perché attribuisce una priorità morale alla soddisfa-

¹¹ Il filosofo indiano Sen, nel criticare l'importazione utilitarista di Bentham, fa riferimento al fenomeno delle "preferenze adattive": tanto le sensazioni di piacere quanto le preferenze tendono ad adattarsi alle situazioni esterne e quindi è possibile che gli individui siano soddisfatti pur avendo pochissimo in termini assoluti. Cfr. A. SEN, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, Il Mulino, 1994 [ed. orig.: 1992], p. 85.

L'iniziativa internazionale HIPC

zione degli interessi delle persone più svantaggiate. Data questa premessa, vi sono punti di vista differenti sulle condizioni che le politiche devono mirare a riequilibrare. Su quali svantaggi occorre agire? Sui beni primari?¹² Sulle risorse?¹³ Sulle capacità?¹⁴ Sulle opportunità di benessere?¹⁵ Tutte le democrazie del secondo dopoguerra hanno incorporato il principio di uguaglianza sostanziale (vedi *ex multis* l'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana; l'art. 3, comma 2, della Legge fondamentale tedesca; l'art. 9, comma 2, della Costituzione spagnola) e dunque militano in favore di una giustizia di tipo distributivo. D'altro canto, la scienza costituzionalista inserisce tali costituzioni nel ciclo democratico sociale.¹⁶

Ultimamente, tuttavia, all'interno del campo egualitario si sta facendo strada l'idea di riconoscere un ruolo centrale al concetto di *responsabilità*. In questo modo, la giustizia distributiva incorporerebbe una premessa di origine libertaria, che è stata a lungo monopolio della destra anti-egualitaria. Si tratta del cosiddetto "*luck-egalitarianism*",¹⁷ che sviluppa alcune premesse (lotteria naturale) della teoria di Rawls. Il dato comune di questa nuova corrente è l'impegno a cercare di delimitare lo spazio assegnato alla responsabilità individuale, distinguendolo da quello in cui domina il caso. Secondo i *luck egalitarians* solo le disuguaglianze che non sono effetto di scelte individuali devono essere compensate attraverso interventi redistributivi, mentre sono pienamente legittime le differenze che scaturiscono da decisioni consapevoli e volontarie. L'ineguaglianza non è ingiusta in sé, ma solo se deriva da cattiva sorte genetica o circostanziale. La conseguenza sotto il profilo economico-politico è la scelta di un modello ibrido, che coniughi il capitalismo e il libero mercato con interventi statali finalizzati a ridistribuire i beni, assegnato arbitrariamente dalla sorte. In questo ambito trova spazio e riconoscimento il principio di *responsabilità*.

¹² Cfr. J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge-London, Harvard University Press, 1971.

¹³ Cfr. R. DWORKIN, *What is Equality?*, in «Philosophy and Public Affairs», X, 4, 1981, part 2, pp. 283-345.

¹⁴ Cfr. A. SEN, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland, 1985.

¹⁵ Cfr. R.J. ARNESON, *Liberalism, Distributive Subjectivism, and Equal Opportunity for Welfare*, in «Philosophy and Public Affairs», 19, 1990, pp. 159-194.

¹⁶ Cfr. G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. RINELLA - M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 255-264.

¹⁷ Cfr. E.S. ANDERSON, *What is the Point of Equality*, in «Ethics», 109, 1999, pp. 287-337.

A livello nazionale un esempio di politica che coniuga queste due istanze è il cosiddetto *welfare for work*, introdotto in Inghilterra a partire dal 1994 in risposta alla crisi del *welfare*, e consiste in nuovo modello di riorganizzazione dello stato sociale. L'aspetto probabilmente più interessante del *welfare to work* perché fa emergere il principio di responsabilità individuale è l'obbligo, da parte del disoccupato che beneficia di sussidi o indennità, di concordare un piano d'azione personalizzato, mirato alla riduzione delle prestazioni puramente assistenziali, e al ricollocamento immediato nel mercato del lavoro di tali soggetti. La logica della centralità del lavoro (il lavoro prima di tutto) comporta che, il rifiuto a un'offerta di lavoro ritenuta "congrua" dalla parte pubblica determini conseguenze importanti. Infatti, l'inerzia del disoccupato nella ricerca attiva di un'occupazione o l'indisponibilità ad accettare l'impiego proposto prevedono una serie di sanzioni soprattutto sul piano finanziario, con la perdita del sussidio e l'abbassamento ai valori più bassi del sostegno al reddito. Inoltre, chi abbia perso il lavoro senza un motivo ben preciso, o lo abbia rifiutato, è destinatario di una sanzione, che può variare dal 20% al 40% per un periodo fino a 26 settimane; per 4 settimane, nel caso in cui il soggetto non abbia partecipato a programmi di inserimento al lavoro.¹⁸ In sostanza, il sistema del *welfare to work* introduce un correttivo all'assistenzialismo demotivante.

3. *Le politiche di sostegno ispirate dai principi di giustizia distributiva e l'esperienza HICP*

Anche a livello internazionale è emersa la necessità di attuare interventi che rispondano a un ideale distributivo di giustizia e anche in questo caso vi sono divergenze sulle modalità di redistribuzione da privilegiare.

Secondo alcuni la ricchezza non sarebbe una torta da redistribuire in parti uguali tra i popoli, ma anzitutto una torta da produrre. Non si tratterebbe tanto di spartire il benessere, ma di educare i popoli a produrre il proprio benessere. È evidente che questa posizione risente della preoccupazione di mettere in atto distribuzioni a pioggia, *id est* veri e propri sprechi di denaro o forme più o meno generose di elemosina. Ma è anche vero che interventi di tipo "culturale" non sono sufficienti per risollevare in tempi accettabili

¹⁸ Cfr. A. CIARINI, *Dal workfare al welfare to work. La path dependency del sistema di politiche di attivazione in Inghilterra*, in M. COLASANTO - R. LODIGIANI, a cura di, *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, CNOS-FAP Piemonte, 2007, pp. 93-109.

L'iniziativa internazionale HIPC

le sorti di un paese e che occorre una forma sia pur minima di redistribuzione, da attuare con modalità virtuose. L'individuazione di tali modalità richiede certamente l'impegno da parte degli economisti, ma sempre indirizzato da una specifica teoria della giustizia. L'elemento che potrebbe coniugare le due posizioni potrebbe essere quello della *responsabilità*: gli aiuti internazionali, motivati da una obiettiva situazione di svantaggio, dovrebbero essere vincolati al raggiungimento di determinati obiettivi, sotto la responsabilità dei governi beneficiari.

In quest'ottica, particolare interesse suscita l'iniziativa cui si è accennato in precedenza, indicata con l'acronimo HICP, ossia *Heavily Indebted Poor Countries*, lanciata a partire dal 1996 e che potrebbe rappresentare un precedente importante di scelta "mista" (tra giustizia distributiva e principio di responsabilità) nelle politiche internazionali di sostegno ai paesi poveri.

L' iniziativa era stata adottata durante il vertice G 7 di Lione, nell'ambito delle azioni messe in atto dalla comunità internazionale per rendere sostenibile il debito estero dei paesi più poveri¹⁹ (i "*low income countries*"), in un'ottica di medio-lungo periodo. L'iniziativa lanciata da Fondo monetario internazionale e da Banca mondiale, adottata inizialmente dai paesi G 7 nel 1996 e poi (come si vedrà) rafforzata dal G 7/G 8 nel 1999, ha interessato 39 paesi. Tra questi la maggioranza (36) sono stati dichiarati effettivamente eleggibili perché si sono qualificati a beneficiare del processo di cancellazione del debito (il cosiddetto "*decision point*") e una piccola minoranza (3) solo potenzialmente eleggibili ma non ancora qualificati per differenti motivi: accumulo di arretrati, mancata adozione di un programma nazionale di riduzione della povertà. 33 paesi (tra

¹⁹ Quasi tutti i paesi coinvolti appartenevano al continente africano. Al 30 giugno del 2012, avevano raggiunto il *decision point* 36 paesi: Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Costa d'Avorio, Ciad, Comore, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Repubblica centrafricana, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sao Tomè e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Uganda e Zambia. Alla stessa data, avevano raggiunto il *completion point* 33 fra i summenzionati paesi, e cioè: Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Costa d'Avorio, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Repubblica centrafricana, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sao Tomè e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Uganda e Zambia, mentre non avevano ancora raggiunto il "*decision point*" 3 paesi: Eritrea, Somalia e Sudan.

i 36) hanno anche raggiunto il punto finale (il “*completion point*”), beneficiando della cancellazione totale del proprio debito estero.

Il termine di attuazione del programma (*sunset clause*), inizialmente fissato per la fine del 2004, è stato prorogato di due anni con la decisione intervenuta al vertice G 8 di Sea Island (giugno 2004). Al vertice G 8 di Gleneagles (luglio 2005), i capi di stato e di governo hanno accolto la proposta dei ministri delle finanze di cancellare il 100% del debito dei paesi HIPC verso le istituzioni finanziarie internazionali: questa iniziativa è stata indicata con l’acronimo MDRI, ossia *Multilateral Debt Relief Initiative*. Il FMI e la Banca mondiale hanno approvato, rispettivamente il 21 dicembre 2005 e il 28 marzo 2006, le modalità di attuazione della MDRI, seguiti il 19 aprile 2006 dalla Banca africana di sviluppo, mentre la Banca interamericana di sviluppo ha adottato, nel marzo 2007, un’iniziativa – complementare alla MDRI – per la cancellazione del debito ai paesi latino-americani beneficiari dell’iniziativa HIPC.

Come si è accennato, l’iniziativa era stata “rinforzata” nel vertice di G 7 e G 8 di Colonia del 1999. In quella sede era concordato l’allargamento della iniziativa ad altri paesi, l’aumento del debito che poteva essere cancellato, l’accelerazione dei tempi di messa in atto del programma attuativo, ma contestualmente anche il consolidamento della condizionalità: in sostanza, il rafforzamento del legame tra la cancellazione del debito (con conseguente liberazione delle risorse finanziarie) da un lato e l’attuazione di obiettivi non solo di tipo economico, ma anche sociale dall’altro.

Infatti, alla versione rinforzata dell’iniziativa (“*enhanced HIPC initiative*”)²⁰ potevano accedere paesi che, oltre a essere eleggibili ai prestiti concessi dall’International Development Association – IDA della Banca mondiale (i cosiddetti “paesi IDA-only”), si trovassero in una situazione di debito insostenibile in base ad apposite analisi finanziarie effettuate dagli esperti delle IFI (i cosiddetti paesi “IDA-only HIPC”) e avessero anche posto in atto una serie di misure in campo economico nel contesto di un programma di riforme sostenuto dal Fondo monetario e dalla Banca mondiale.

Per accedere alla procedura, il paese con un debito ritenuto insostenibile doveva dimostrare di aver realizzato un percorso di tre anni di buone *performance* economiche

²⁰ Cfr. K. MICHAELOWA, *The Political Economy of the Enhanced HIPC-Initiative*, in «Public Choice», 114, 2003, pp. 461-476.

L'iniziativa internazionale HIPC

applicando un programma di politiche di aggiustamento strutturale sotto l'osservazione del Fondo monetario internazionale. Al terzo anno si raggiungeva il cosiddetto "*decision point*", momento nel quale veniva fotografata la situazione e si provvedeva a calcolare la dimensione del debito sostenibile usando indici prestabiliti. Da quel momento il paese avviava un programma ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) di altri tre anni, al termine del quale raggiungeva il "*completion point*", in cui il debito insostenibile veniva effettivamente cancellato. La cancellazione del rimanente debito eleggibile veniva dunque concessa dai creditori a seguito della dichiarazione del cosiddetto "*completion point*", per raggiungere il quale il paese doveva aver dato positiva attuazione alle riforme chiave concordate al "*decision point*", mantenuto un certo livello di stabilità macroeconomica e attuato positivamente per almeno un anno il PRSP.

Una novità nello stile degli accordi fra IFI e debitori all'interno dell'approccio HIPC riguardava il fatto che, nel secondo *step* di tre anni, fra il *decision point* e il *completion point*, il paese doveva impegnarsi anche a raggiungere obiettivi di tipo sociale e non solo economico. Veniva infatti fissato uno stretto legame fra la remissione del debito e la lotta alla povertà. Le risorse liberate dovevano essere utilizzate per finanziare strategie di riduzione delle povertà attraverso i *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) che dovevano essere elaborati e implementati dai governi nazionali in consultazione con la società civile, seguendo un processo partecipativo esteso anche ai donatori e agli organismi internazionali. Attraverso la redazione dei PRSP si dovevano identificare le strategie per superare la povertà, indicando programmi nel settore sociale, azioni per promuovere la crescita, sviluppo rurale, infrastrutture locali, creazione di posti di lavoro da parte del settore privato, partecipazione pubblica, *governance* e indici di prestazione stabiliti e monitorati con processi partecipativi. Il principale obiettivo istituzionale delle PRSP era quello di mettere al centro della programmazione politica dei paesi le strategie di lotta alla povertà in un quadro concertato con la società civile e i donatori internazionali complessivamente più coerente in riferimento sia al rapporto tra gli interventi nazionali e quelli dei donatori bilaterali e multilaterali, sia agli obiettivi della comunità internazionale per il millennio (tra i quali vi è la sconfitta della povertà).

4. Conclusioni

L'iniziativa HIPC non è nata dal nulla ma può essere considerata una risposta a tre sollecitazioni: primo, la pressione da parte della comunità delle ONG per la riduzione del debito, sulla spinta del giubileo del 2000. L'esistenza di un debito insostenibile è stata sempre più riconosciuta come un vincolo sulla capacità dei paesi poveri di perseguire uno sviluppo sostenibile e di ridurre la povertà. Secondo la "*debt-overhang theory*",²¹ infatti, un onere di debito al di sopra di un certo livello ostacola fortemente lo sviluppo economico di un paese. I flussi finanziari si prosciugano a causa del rischio di insolvenza e gli incentivi agli investimenti diminuiscono poiché spetta ai creditori esteri, piuttosto che agli investitori locali, di beneficiare dei rendimenti. D'altro canto, però, non sono pochi quelli che ritengono che i paesi che portano alla rovina le loro economie attraverso politiche irresponsabili non dovrebbe essere ricompensati dal debito. Nel loro caso, la riduzione del debito potrebbe portare a incentivi errati per il proseguimento politiche dissenate, a beneficio di élite potenti e a scapito della popolazione nel suo insieme.²²

L'equilibrio tra queste due posizioni, in linea di principio corrette e ragionevoli, è stato di concedere quantità sostanziali di sgravio del debito a un insieme di paesi a basso reddito, come modalità alternativa di aiuto, vincolato però a una assunzione di responsabilità da parte dei governi.²³ Redistribuzione *cum* e non *versus* responsabilità. Una seconda ragione che ha incoraggiato l'iniziativa in oggetto è stata l'esperienza (almeno apparentemente) positiva del piano Brady della fine degli anni ottanta, che ha riattivato le economie latino-americane sotto forma di capitale privato, ritornate alla regione una volta che l'onere del debito sia risultato sostenibile.

Il terzo motivo fondante è di natura pragmatica: dal momento che i paesi non erano in grado di gestire gran parte del loro debito e un completo rimborso appariva altamente

²¹ Cfr. P. KRUGMAN, *Financing versus Forgiving a Debt Overhang*, in «Journal of Development Economics», 29, 1988, pp. 253-268, e J. SACHS, *Theoretical Studies in International Borrowing*, in «Princeton Studies in International Finance», 54, July 1984, pp. 1-48.

²² Cfr. W. EASTERLY, *How Did Highly Indebted Countries Become Highly Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief*, World Bank Policy Research Working Paper 2225, Washington, November 11, 1999.

²³ Cfr. D. CASSIMON - B. VAN CAMPENHOUT, *Aid Effectiveness, Debt Relief and Public Finance Response: Evidence from a Panel of HIPC Countries*, in «Review of World Economics», CXLIII, 4, December 2007, pp. 742-763.

L'iniziativa internazionale HIPC

improbabile, l'alleggerimento del debito sembrava essere una risposta abbastanza conveniente alle pressioni politiche. La cancellazione dei debiti si è palesata come una ovvia soluzione al dramma delle economie con basso reddito, in particolare quelle dell'Africa sub-sahariana, il cui sviluppo è estremamente lento e a volte negativo.²⁴

Alla luce di queste considerazioni, l'iniziativa HIPC si è distinta come un esperimento nuovo e completo per fronteggiare il problema del debito in alcuni dei paesi più poveri. Se la situazione di indebitamento estero era insostenibile e un paese aveva ottenuto un buon risultato nella attuazione di riforme strutturali e sociali, l'iniziativa HIPC avrebbe offerto un programma di alleggerimento al fine di rimuovere il debito. In questo modo si sono rese disponibili per i governi risorse supplementari per rafforzare i loro programmi sociali, specialmente nell'istruzione primaria e in materia di sanità. Un secondo aspetto particolare dell'iniziativa è stata la dimensione multilaterale della riduzione del debito. In precedenza, l'interpretazione del debito in ottica multilaterale era considerata un tabù, mentre in questa circostanza istituzioni multilaterali quali la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale hanno concordato la cancellazione del debito insieme con altri creditori bilaterali e commerciali. Un terzo aspetto innovativo è stato il livello di coordinazione e partecipazione all'aiuto tra tutti gli attori coinvolti – governi debitori e creditori, donatori – come pure l'intenso interesse mostrato dalle ONG, dalle chiese e altri gruppi.²⁵

È troppo presto per valutare la bontà dell'esperimento perché i dati sulle riforme attuate dai governi beneficiari e sulla loro efficacia e sostenibilità non sono stati ancora analizzati e ponderati nel loro complesso. L'intera iniziativa è tuttora oggetto di osservazione, non priva di critiche. Tuttavia, resta, a nostro avviso, emblematica di un cam-

²⁴ Cfr. G. RANIS - F. STEWART, *The Debt-Relief Initiative for Poor Countries: Good News for the Poor?*, in «World Economics», II, 3, July-September 2001, pp. 111-124.

²⁵ Cfr. A. VAN TROTSENBURG - A. MACARTHUR, *The HIPC Initiative: Delivering Debt Relief to Poor Countries*, IMF, HIPC Unit (WB), February 1999, pp. 1-7.

biamento di rotta importante sul modo di concepire le politiche sociali che trovano una matrice nei principi dell'egualitarismo classico, sia a livello nazionale che internazionale. Si può affrontare un tema "sensibile" come quello della povertà con il cinismo del liberismo economico e del liberalismo giuridico? Forse no, ma l'alternativa dell'egualitarismo radicale, degli aiuti finanziari incondizionati, della solidarietà che trascende nell'assistenzialismo demotivante ha già dato una pessima prova di sé negli ultimi decenni, solo in minima parte assicurando la "libertà dal bisogno", ma condizionando in modo irreversibile i diritti sociali delle future generazioni.