

RELEASE G20
UN MECCANISMO FLESSIBILE PER LA RIDUZIONE DEL DEBITO E LO SVILUPPO SOSTENIBILE
INIZIATIVA PER IL RILANCIO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Proposta vincente per la comunità internazionale

Introduzione

La cooperazione per lo sviluppo sostenibile può soffrire di ulteriori problemi di finanziamento a causa dell'aggravamento della pandemia da Covid-19. Il sostegno agli investimenti, così indispensabili per lo sviluppo sostenibile, anche attraverso strumenti di *blending* a partire dagli stanziamenti APS, può essere rilanciato in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS/SDG), su iniziativa della Presidenza Italiana del G20 nel 2021, da costruirsi sull'estensione della sospensione dei pagamenti già decisa per quest'anno dal G20.

La promozione degli investimenti, specialmente nei paesi in via di sviluppo con un alto potenziale demografico, come ad esempio in Africa, può stimolare la crescita economica, favorire il commercio mondiale e creare posti di lavoro.

A meno di 10 anni dal termine fissato per il raggiungimento degli OSS, i paesi del G20 possono contribuire all'avanzamento dell'Agenda 2030, promuovendo e favorendo, in modo credibile e concreto, l'attuazione degli obiettivi di sostenibilità proposti dalle Nazioni Unite, nel rispetto degli Accordi di Parigi sul clima, non solo nei rispettivi paesi, ma anche in quelli in via di sviluppo.

Al fine di assicurare il raggiungimento degli OSS da parte dei paesi vulnerabili, costretti a far fronte alla crisi economica causata dalla pandemia da Covid-19, che contribuisce ad esacerbare fragilità strutturali originate da disuguaglianze e sottosviluppo, è necessario ricorrere alla riduzione del debito per scongiurare il dilagare di situazioni di default economico e per promuovere gli investimenti per la ripresa e gli OSS.

Tuttavia, come sostiene il Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (UNDESA): "... **la riduzione del debito deve rientrare in una più ampia strategia che tenga conto delle necessità di investimenti per gli OSS.** La valutazione della riduzione deve necessariamente prendere in considerazione la carenza di finanziamenti per gli OSS a medio termine (piuttosto che i soli problemi di liquidità a breve termine) e promuovere strategie di finanziamento globali nei confronti degli stessi, ad esempio nel contesto di finanziamento integrati".

I paesi del G20 potrebbero svolgere un ruolo chiave nei confronti di tali obiettivi, resi ancora più urgenti dalla pandemia. Il Fondo Monetario Internazionale ha già approvato la sospensione del pagamento dei debiti per i 25 Stati più fragili del mondo. Seguendo le indicazioni del G7, nell'aprile del 2020 il G20 ha annunciato un'iniziativa di sospensione del debito (Debt Service Suspension Initiative - DSSI) e ha accettato di favorire la sospensione del debito per 76¹ paesi in via di sviluppo a

¹ Tutti gli appartenenti al gruppo dei paesi meno sviluppati (LDC) e 13 appartenenti al gruppo dei Piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS).

basso reddito (40 nell’Africa subsahariana) aventi i requisiti per l’ammissione agli aiuti dell’Agenzia internazionale per lo sviluppo della Banca Mondiale (IDA). “Tutti i creditori bilaterali ufficiali - si legge nella nota rilasciata a margine della riunione dei ministri dell’economia e dei governatori delle banche centrali - prenderanno parte all’iniziativa”.

La sospensione dei pagamenti ha una durata prevista di otto mesi: dal 1° maggio al 31 dicembre 2020. Tuttavia, la sua estensione per il prossimo anno, il 2021, è ora una concreta ed auspicabile possibilità, come riconosciuto dai leaders mondiali

Dopo la sospensione temporanea del debito nel 2020, l’iniziativa **RELEASE G20** rappresenta una proposta di conversione flessibile, totale o parziale, del debito sovrano garantito, pubblico e privato, sulla base di linee guida che possono essere definite da un gruppo di lavoro specifico (Finanza e Sviluppo) e approvate dal Summit G20 nel 2021.

Questa iniziativa fa seguito ad indicazioni di molti attori che già ora auspicano una cancellazione del debito e costituisce la naturale evoluzione della sospensione del pagamento del debito concordata dal G20 nell’aprile 2020. L’obiettivo è quello di promuovere il raggiungimento degli OSS da parte dei paesi più fragili che si trovano a far fronte alla crisi economica causata dalla pandemia da Covid-19, che sta amplificando le fragilità strutturali originate da disuguaglianze e sottosviluppo, e di accelerare gli investimenti a lungo termine in strutture e servizi resilienti, per uno sviluppo sostenibile, attraverso investimenti pubblici ed incentivi per il settore privato.

Nello spirito di flessibilità di RELEASE G20, nel caso di alcuni paesi particolarmente fragili altamente indebitati, che hanno livelli di debito non sostenibili a causa della pandemia, una cancellazione totale o parziale del debito rimane l’opzione più auspicabile.

Background

All’inizio del nuovo secolo, la remissione del debito per circa 100 miliardi di dollari ha dimostrato che la cancellazione del debito da sola non è sufficiente ad aprire la strada ad una stabilità economica e ad investimenti sostenibili. È necessario operare dall’interno, nei vari paesi, focalizzando l’attenzione su investimenti sostenibili e, contemporaneamente, dall’esterno, rinegoziando il finanziamento pubblico in cambio della sostenibilità. Spesso il debito pubblico contratto per sostenere o incoraggiare lo sviluppo economico e produttivo di un paese diventa paradossalmente, attraverso gli effetti che lo stesso produce, un fattore che danneggia il tessuto sociale. La remissione del debito rappresenta inoltre una questione di estrema importanza al fine di evitare un ulteriore divario destabilizzante tra nord e sud del mondo.

La composizione del debito sovrano è cambiata in molti paesi in via di sviluppo. Attualmente, il debito sia pubblico che privato ha raggiunto livelli record, con il debito privato che ha evidenziato, nei mercati emergenti, una crescita particolarmente rapida a seguito della crisi del 2008. Inoltre, mentre il debito pubblico costituisce ancora la porzione più significativa del debito estero della gran parte dei pvs a basso reddito ammessi agli aiuti dell’IDA (gli stessi ammissibili alla moratoria G20 del debito bilaterale), il credito commerciale è aumentato di oltre tre volte dal 2010 al 2019, passando dal 5% al 17.5%.² Ciò ha permesso di accrescere il finanziamento commerciale, fornendo le risorse necessarie nel breve termine e provocando allo stesso tempo un aumento dei costi del servizio del debito, i tassi di interesse, i tassi di cambio e dei rischi di rinnovo (roll-over).

² L’aumento è stato particolarmente evidente per le cosiddette “economie di frontiera” (paesi a basso reddito e poco sviluppati, che emettono bond internazionali). Il trentotto per cento del debito pubblico estero di questi paesi riguarda creditori privati, con il 32% in bond. Fonte: UN-DESA 2020, *Responding to COVID-19 and Recovering Better, Policy Brief series Spring/Summer 2020*.

Il FMI ha già stabilito la cancellazione del servizio del debito per 25 paesi membri più poveri, per una cifra stimata intorno ai 214 milioni di dollari.

L'iniziativa del G20 (DSSI) rivolta a 76 paesi in via di sviluppo a basso reddito nel 2020 risponde all'immediata necessità di liquidità da parte dei governi dei paesi debitori e sposta solo temporaneamente il problema. I paesi debitori, infatti, potrebbero trovarsi già nel 2021 a dover affrontare una grande crisi del debito; e già il loro rischio è aumentato. Il debito pubblico lordo di quasi tutti i paesi a medio-basso reddito è costituito essenzialmente dal debito estero, che raggiungerà nel 2020 il 55.7% del PIL. L'IIF, l'Istituto della finanza internazionale (associazione globale delle istituzioni finanziarie) ha stimato che, nel solo mese di marzo 2020, vi è stata una fuga di capitali dai mercati emergenti pari a 83 miliardi di dollari, a causa dell'accresciuta avversione al rischio da parte degli investitori, e che, tra il 1 maggio e la fine del 2020, i debiti bilaterali connessi al servizio del debito da parte dei paesi ammessi all'iniziativa DSSI ammontano a circa 11 miliardi di dollari, i debiti multilaterali a 7 miliardi e i debiti nei confronti di creditori privati a 13 miliardi.

La pandemia ha solo aggravato il problema della sostenibilità del debito a causa dell'aumento delle spese per la sanità, ma anche a seguito della riduzione drastica delle entrate fiscali e commerciali, del congelamento dei mercati creditizi e delle fughe di capitali.

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha invitato le grandi economie mondiali a definire un piano di rilancio coordinato e su larga scala, per un importo minimo pari al 10% del PIL mondiale, per stimolare l'economia a livello globale.

Dal momento che la moratoria non è sufficiente per molti paesi altamente indebitati, la riduzione del debito da parte di tutti i creditori ed un'azione più coesa da parte della comunità internazionale dovrà prevedere altresì la riconsiderazione e la rivalutazione della sostenibilità del debito, dopo lo shock causato dalla pandemia da Covid-19, in modo da far spazio ad investimenti mirati agli OSS. Senza investimenti non vi può essere sviluppo economico, non vi possono essere entrate fiscali e, conseguentemente, rimborsi del debito.

L'iniziativa RELEASE G20

L'iniziativa RELEASE G20 prevede una totale o parziale riduzione del debito con la creazione, da parte del paese debitore, di un fondo di contropartita in valuta locale, finalizzato allo sviluppo sostenibile - SDG FUND - nominalmente equivalente al valore della riduzione netta del capitale (gli interessi futuri verrebbero automaticamente abbuonati).

RELEASE G20 potrebbe rappresentare la proposta vincente alla comunità internazionale per trovare un accordo a lungo termine per la riduzione permanente dell'onere del debito e per l'individuazione di un processo di ristrutturazione sistematica e sostenibile del debito sovrano nei paesi più fragili maggiormente indebitati, unitamente agli investimenti sugli OSS, con indicatori quantitativi di impatto basati sui target degli OSS.

I paesi indebitati ridurrebbero la spesa pubblica per il servizio del debito in cambio dell'**impegno ad investire, nelle proprie economie, l'importo equivalente in valuta locale, secondo una tempistica concordata.**

I vantaggi della conversione dei debiti in fondi di investimento sono chiaramente comprensibili: rafforzano l'ownership dei rispettivi paesi; sollecitano la piena assunzione di responsabilità nella gestione dei fondi, aiutando così lo sviluppo della capacità amministrativa del paese; convincono più facilmente i creditori a rafforzare i rapporti con tali paesi.

L'iniziativa avrebbe un forte impatto sia a livello politico, come passo fondamentale nell'attuazione degli impegni del "Finanziamento per lo Sviluppo", che di programmazione ed operatività nel campo della cooperazione internazionale, per una ristrutturazione del debito che sia equa, regolare, puntuale ed efficace e dia modo ai paesi di investire negli OSS, come previsto dal Piano di azione dell'Agenda di Addis Abeba.

I paesi del G20 potrebbero trarre vantaggio politico ed operativo nel proporre un'azione combinata di riduzione condizionale del debito dei paesi poveri a favore di una combinazione di investimenti privati sostenibili e strategici derivanti dal proprio settore privato. Una crescita sostenibile e bilanciata è un prerequisito per la sostenibilità futura e la riduzione della dipendenza dai finanziamenti esteri.

L'impatto della proposta è indubbio. Basti considerare che 64 paesi del mondo (34 dell'Africa subsahariana) spendono più per il pagamento del debito pubblico che per la sanità.

La conversione del debito potrebbe e dovrebbe procedere di pari passo con l'adeguamento dell'aiuto allo sviluppo, attraverso soluzioni combinate, con strumenti di *blending* al fine di creare posti di lavoro dignitosi e di raggiungere maggiori livelli di sostenibilità. I paesi che aderiranno all'iniziativa RELEASE G20 avranno la possibilità di mobilitare maggiori fondi da altre fonti oltre l'APS, che continua ad essere uno strumento essenziale principalmente per i paesi meno sviluppati e che, pertanto, non deve essere ridotto. Le condizioni connesse al finanziamento dovrebbero essere semplici, trasparenti e facili da monitorare da tutte le istituzioni coinvolte. Partner ideale nell'UE sarà il Piano Europeo per gli Investimenti Esterni, il cui strumento finanziario è il Fondo Europeo per lo Sviluppo Sostenibile, che ha come obiettivo la riduzione del rischio per gli investitori ed il coinvestimento con i Fondi OSS generati dall'iniziativa RELEASE G20.

Perché questa iniziativa sia accettabile e sostenibile dobbiamo rivolgerci all'opinione pubblica ed ai decisori politici dei **paesi creditori**, così come alle Istituzioni Finanziarie coinvolte (appartenenti in larga parte agli stessi paesi). Non dobbiamo inoltre dimenticare i **paesi debitori** affinché accettino che le uscite, anche se non destinate alla restituzione ai paesi creditori, vengano inserite (dal bilancio generale) in un **fondo interno per lo sviluppo sostenibile, al fine di promuovere e sostenere investimenti per lo sviluppo sostenibile e la realizzazione degli OSS**. RELEASE G20 deve poter dimostrare di saper generare reciproci vantaggi per tutti i partecipanti.

La conversione del debito dovrebbe essere graduale in modo da accrescere nel tempo l'effetto moltiplicatore e l'impatto in sintonia con la definizione delle politiche del paese. Una maggiore e più profonda conversione può essere prevista sulla base dell'utilizzo dei fondi nei singoli paesi. Un approccio graduale consente di modificare la strategia di sviluppo e di fornire ai creditori possibilità di influenza. Inoltre, in caso di problemi sulla governance dei fondi, la conversione del debito potrebbe essere sospesa.

L'ampliamento della disponibilità dei diritti speciali di prelievo (DSP) del FMI, come è successo nel 2009 con un'iniezione di 250 miliardi di dollari, rappresenta un altro elemento dell'iniziativa RELEASE G20, per il quale sarà necessario superare la resistenza degli Stati Uniti. Una delle funzioni dei DSP è consentire agli Stati più fragili l'accesso alla liquidità in valuta estera, senza dover vendere le proprie riserve (il che, quasi sempre, implica una svalutazione della valuta con conseguente inflazione importata). Il FMI è chiamato a promuovere attivamente tale ampliamento tra i propri membri, più numerosi rispetto al G20, anche mediante la creazione di rapporti con partner esterni al G20.

In tale ottica, nell'ambito dell'iniziativa RELEASE G20, i paesi creditori potrebbero aumentare il proprio finanziamento al Fondo fiduciario per la riduzione della povertà e la crescita (SOSTENIBILE)³ del FMI; che, connesso ai Fondi OSS previsti dall'iniziativa RELEASE G20, contribuirà a colmare il divario sugli investimenti e la relativa assunzione del rischio per una crescita sostenibile.

Parte dell'iniziativa RELEASE G20 sarà il forte coinvolgimento del settore privato, attraverso le diverse piattaforme delle Nazioni Unite o altre che siano disponibili alla promozione del dialogo. I membri del G20 hanno infatti invitato i creditori privati ad adottare, su base volontaria, la stessa risposta, ma finora non hanno ricevuto risposta.

RELEASE G20 dovrà evitare che i creditori privati traggano vantaggio dalla moratoria e dalla cancellazione del debito, cercando di impedire che le risorse provenienti dalla sospensione dei pagamenti del debito agli enti pubblici vengano utilizzate come rimborso per i privati. Pertanto, è necessario che il G20, attraverso il B20 (imprese), si faccia portavoce e concluda accordi con i debitori intervenendo sul settore privato, individuando allo scopo riferimenti significativi quali il World Business Council for Sustainable Development, il World Economic Forum e altri.

RELEASE G20 richiede anche il coinvolgimento del G7, delle IFI del Club di Parigi (il gruppo informale delle istituzioni finanziarie creditrici) e di un vasto numero di investitori privati con il sostegno del B20 (settore finanza) per il settore privato, nonché del FMI e della Banca Mondiale. L'UE, come membro a pieno titolo del G20, potrebbe essere un forte alleato per la leadership italiana, con la forza della BEI, della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (EBRD) e delle Istituzioni finanziarie europee di sviluppo (EDFI) nel sostegno di RELEASE G20.

Nella campagna di advocacy e sostegno a tale iniziativa, è da sottolineare l'azione del T20 (think tank) con la partecipazione di intellettuali, studiosi, religiosi di diverse confessioni, premi Nobel per la pace e l'economia, personalità di spicco del mondo della cultura, dell'economia e della finanza, leader spirituali (il Santo Padre si è già espresso molto chiaramente in merito). Altrettanto prezioso è l'apporto del C20 (civil) che esprime le istanze della società civile organizzata dei diversi continenti.

RELEASE G20, con la ristrutturazione del debito sovrano, promuovendo Fondi OSS per il settore privato sostenibile, può generare una crescita economica inclusiva e posti di lavoro dignitosi (anche grazie al coinvolgimento di attori dei paesi creditori) e rappresenta quindi una soluzione proficua e favorevole per tutti.

L'Italia, in quanto ponte naturale tra l'Europa e l'Africa, può e deve assumere il ruolo di leader e la presidenza italiana del G20 nel 2021 potrebbe rappresentare un'opportunità per sostenere e promuovere questa iniziativa. Il Presidente francese Macron ha recentemente sollevato la necessità, da parte della Francia e dell'intera Europa, di comprendere le modalità più efficaci di aiuto ai nostri vicini dei paesi africani nella loro lotta contro il virus, anche dal punto di vista finanziario attraverso l'ampia cancellazione dei loro debiti. Le conseguenze economiche e sociali della pandemia si protrarranno ben oltre il 2020 e comporteranno una recessione mondiale senza precedenti che colpirà, in modo più drammatico, le economie dei paesi più fragili.

Bozza di proposta operativa

L'estensione dell'iniziativa del G20 di sospensione del debito per l'intero 2021 potrebbe favorire la programmazione di una serie di incontri preparatori al fine di costruire consenso sulla proposta RELEASE G20. Se approvata al vertice del G20 Finanza e Sviluppo, nell'ottobre 2021, e sostenuta in

³ Si potrebbe inoltre proporre di modificarne il nome, aggiungendo la parola "sostenibile".

parallelo da una sessione speciale del B20 (riservata a grandi investitori privati e a banche internazionali titolari del credito esterno privato), entrambi sotto la presidenza dell'Italia, la proposta potrà essere operativa a partire dal 1° gennaio 2022.

La versione finale di RELEASE G20 necessita del supporto di un'analisi finanziaria delle misure in questione, con l'ausilio di dati e competenze delle strutture finanziarie del G20 (per l'Italia MEF e Istituzioni finanziarie di sviluppo, quali il Gruppo CDP), per la promozione delle proposte operative di cooperazione allo sviluppo e del sostegno di leader, organizzazioni della società civile e significativi fautori. Le istituzioni finanziarie regionali ed internazionali dovrebbero essere pienamente coinvolte nell'iniziativa RELEASE G20.

L'analisi dovrà approfondire gli scenari di finanza pubblica al fine di redigere raccomandazioni in merito alla riduzione del debito per fasi, con meccanismi di incentivazione, così da elaborare ipotesi di lavoro paese per paese.

L'analisi realizzerà una matrice della situazione del debito di ciascun paese debitore per ciascun membro del G20 con una suddivisione per gruppi secondo i dati finanziari e macroeconomici, utilizzando altresì gli indici di povertà delle Nazioni Unite a partire dai paesi meno sviluppati (LDCs), di quelli privi di accesso al mare, dalle piccole isole-Stato in via di sviluppo (SIDS) e così via. Il modello debito/investimenti OSS sarà quindi messo a confronto con gli indicatori economici e con gli obiettivi di riferimento. Gli incentivi possono essere collegati ai contributi nazionali determinati dagli accordi sulle emissioni o la tutela della biodiversità o altri accordi internazionali in linea con gli OSS.

Dovrebbero essere messi in atto meccanismi di monitoraggio sulla modalità di utilizzo della conversione del debito da parte dei singoli paesi. Il commercio e l'acquisto delle armi così come la violazione dei diritti umani dovrebbero essere considerati un impedimento all'alleggerimento dell'onere del debito. Altro aspetto da tenere in considerazione è l'impegno a raggiungere una maggiore resilienza e neutralità climatica come incentivo per rafforzare il tenore di RELEASE G20.

Sulla base del lavoro preparatorio sarà quindi possibile presentare diversi scenari per la decisione politica preliminare che il G20 è chiamato ad assumere.

Da queste premesse possono essere sviluppate le **linee guida RELEASE G20** che saranno poi oggetto di trattativa della task force speciale del G20. Una volta approvate, esse costituiranno la base per i negoziati bilaterali nel corso di una prima finestra di implementazione del G20 (e ce ne saranno altre per ciascuna presidenza successiva, da tenersi tre mesi prima di ciascuna riunione futura del G20). Su richiesta delle parti, laddove opportuno, ai negoziati potranno partecipare il FMI e la presidenza in carica e successiva.

I negoziati bilaterali possono comportare le azioni di seguito specificate

1. Accordo sulla riduzione parziale o totale del debito con la creazione, da parte del paese debitore, del Fondo OSS di contropartita in valuta locale.
2. A livello di singolo paese, tutte le risorse recuperate dai paesi del G20, dal FMI, dalla Banca Mondiale e da altre Istituzioni finanziarie internazionali saranno incanalate in un Fondo OSS di contropartita. Gli obiettivi del fondo dovrebbero normalmente essere vincolati alla realizzazione di investimenti in valuta locale in linea con gli OSS (oltre che con il piano di sviluppo del paese e, se in Africa, con l'Agenda dell'Unione Africana 2063) e presentare impatti quantitativi sugli specifici target degli OSS. Questi investimenti (in molti casi già individuati e pianificati) possono essere cofinanziati dal Fondo oppure il Fondo può essere utilizzato come garanzia per fare leva finanziaria su altri fondi

o investitori, essenzialmente per investimenti privati e con l'obiettivo globale di creare posti di lavoro dignitoso.

Il Fondo OSS gestito a livello governativo sotto la supervisione del Ministero delle Finanze, paese per paese, con il coinvolgimento delle delegazioni intergovernative ed i rappresentanti nazionali delle organizzazioni della società civile (Osc), sarà dotato di un definito meccanismo di monitoraggio e controllo, così da garantire trasparenza e accountability. Dovrà essere negoziato sulla base delle pratiche correnti e in accordo con i paesi creditori in qualche modo coinvolti in una partecipazione di minoranza nel Fondo. Sarà importante mantenere un equilibrio tra responsabilità ed efficienza, ma la sovranità nazionale rimarrà fondamentale. Il G20 potrebbe fornire linee guida sulla governance da adattare caso per caso, tenendo in considerazione il numero di paesi creditori partecipanti.

Il monitoraggio e la chiarezza dei criteri per l'utilizzo dei Fondi saranno particolarmente importanti data la necessità di ristabilire la disciplina ed il buon uso della conversione del debito; in particolare l'indebitamento elevato riguarda paesi la cui leadership deve conquistarsi fiducia e credibilità. I creditori potrebbero essere attirati dall'idea di convertire quanto non più recuperabile in fondi che potrebbero costituire un passo verso la sostenibilità di un dato paese, con la garanzia di un certo grado di monitoraggio.

Per l'Unione Africana si potrebbe inoltre prevedere, con contributi provenienti da diversi paesi, un Fondo OSS continentale dell'UA, che funga da leva finanziaria e da garanzia del rischio degli investimenti transfrontalieri e continentali. La dimensione continentale è importante in Africa, come lo è in Europa, e l'Agenda 2063 dell'UA è un importante punto di riferimento. Lo scorso anno, i paesi africani hanno sottoscritto la Dichiarazione di Niamey al fine di creare un comune libero mercato, promuovendo alcuni concreti progetti di investimento.

3. I risultati dell'iniziativa RELEASE G20 e dei Fondi OSS nei vari paesi partecipanti saranno presentati nel corso di ciascun G20.
4. RELEASE G20 potrà inoltre servire da modello per altre piattaforme internazionali e iniziative riguardanti lo sviluppo sostenibile.
5. Per l'attuazione delle operazioni accompagnate da memorandum d'intesa, i paesi creditori sono invitati a stabilire una nuova generazione di protocolli di cooperazione per investimenti produttivi inclusivi e sostenibili, che si discostino da approcci colonialistici e paternalistici del passato e che includano necessariamente imprese private locali.