

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Relazioni Internazionali

**Società civile e istituzioni politiche:
il caso della campagna di cancellazione del debito
dei paesi del Terzo Mondo**

RELATORE
Prof. Raffaele Marchetti

CANDIDATO
Beatrice Muroli
Matr. 074682

ANNO ACCADEMICO: 2015/2016

INDICE:

Introduzione	3
Capitolo I - La società civile e il suo rapporto con le istituzioni politiche	5
1.1 Che cos'è la società civile?	6
1.2 Perché nasce la società civile?	7
1.3 Quali sono i fini della società civile?	9
1.4 Quali sono le strategie della società civile?	11
1.5 Quando e perché la società civile ha successo o fallisce?	13
1.6 Qual è il rapporto tra società civile e istituzioni politiche?	14
Capitolo II – Il debito del Terzo mondo e la campagna internazionale Jubilee 2000	17
2.1 Il debito del Terzo mondo: origini e cause	18
2.2 La risposta delle istituzioni e dei governi del Nord alla crisi del debito	21
2.3 Jubilee 2000: le origini, il significato, le tappe fondamentali	23
2.4 Jubilee 2000: gli obiettivi, le strategie	27
2.5 Jubilee 2000: i risultati, le ragioni del successo	31
2.6 Gran Bretagna, Germania, Francia: campagne a confronto	34
Capitolo III – La campagna italiana per la cancellazione del debito	38
3.1 La voce della chiesa e le prime mobilitazioni italiane sul debito	39
3.2 La campagna “Sdebitarsi”	41
3.3 La Campagna ecclesiale per la riduzione del debito estero dei paesi più poveri	44
3.4 L'interazione tra la due campagne e con Jubilee 2000	46
3.5 L'approvazione della legge 209/2000 e la sua implementazione	49
3.6 Guinea, Zambia, Perù: gli altri risultati della campagna	54
Conclusione	60
Bibliografia	62
Sitografia	65
Abstract	67

INTRODUZIONE

È lo stato l'unico decisore nello scenario internazionale? O è possibile che altri attori contribuiscano alla definizione dell'agenda politica? Possono gli individui organizzarsi e mobilitarsi per influenzare concretamente i governi e avviare un processo di *policy change*?

L'intenzione, con il presente lavoro, è quella di dare un risposta a queste domande, esplorando il rapporto tra società civile e istituzioni politiche: come cioè i singoli, aggregandosi in organizzazioni, movimenti e associazioni, possono portare all'attenzione dei decisori pubblici delle questioni di interesse comune, così che vengano presi dei provvedimenti in merito. A questo fine, diventa indispensabile sviluppare delle strategie e degli strumenti che permettano in un primo momento un ampio coinvolgimento della popolazione, e, in un secondo momento, l'instaurazione di un dialogo proficuo con lo stato.

Nel mondo attuale, in cui la globalizzazione ha aperto la strada a nuove forme di interazione sociale e ha permesso l'ingresso di nuovi attori nel contesto nazionale e internazionale, una riflessione sui cambiamenti che tale fenomeno ha innescato, in termini di alterazione del tradizionale processo di decisione politica, diventa imprescindibile. È ormai evidente, infatti, che non sono più gli stati, da soli, a tirare le fila del mondo: ad essi si affiancano, senza però sostituirvisi, le organizzazioni della società civile, che, in modalità e forme in continuo mutamento, in continua evoluzione, sempre di più sviluppano i mezzi per dar voce alle nuove istanze sociali, a cui spesso i governi non vogliono rispondere. Cosicché una piccola spinta, per così dire, da parte di questi nuovi attori, è esattamente quello di cui le istituzioni hanno bisogno per modificare la propria condotta. Dal punto di vista della società civile, allo stesso modo, cercare il dialogo con le istituzioni politiche, che rimangono titolari ultime del potere politico, rappresenta la strada obbligata per ottenere un reale cambiamento.

Se già nel passato il potere degli stati è stato più volte messo alla prova da entità esterne alla sfera istituzionale, è solo negli ultimi anni che tale fenomeno si è iniziato a presentare con maggiore frequenza e struttura; soprattutto dal secondo dopo guerra in poi, il numero di organizzazioni della società civile è iniziato a crescere a dismisura: un cambiamento che non poteva più essere ignorato, con il quale i tradizionali decisori pubblici dovevano inevitabilmente fare i conti.

Per illustrare al meglio tale rapporto tra società civile e istituzioni politiche si è deciso dunque di ricostruire una campagna che risale proprio alla fine degli anni '90: la campagna per la cancellazione del debito estero dei paesi del Terzo mondo. Vedremo che essa si articolerà su due livelli: quello internazionale, con una coalizione globale che riunirà i diversi paesi membri, e quello nazionale, che vede l'avvio, da parte di ciascuno stato, di un proprio movimento nazionale. La scelta di analizzare tale campagna in particolare si spiega con il fatto che essa rappresenta il primo

caso in cui, a livello internazionale, si forma una vera e propria rete globale tra gli innumerevoli movimenti, associazioni e gruppi che la componevano: proprio tale ramificazione così estensiva ha permesso, anche grazie all'avvento di internet, uno scambio di informazioni e un grado di mobilitazione popolare senza precedenti; inoltre, ha conferito al movimento internazionale quella autorità e legittimità necessarie per fare breccia nella sfera delle istituzioni internazionali (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale), instaurare un reale dialogo, e ottenere da queste l'avvio di iniziative volte ad un concreto alleggerimento del peso del debito sul Sud del mondo.

Anche a livello nazionale, poi, il caso italiano rappresenta un felice esempio di come l'interazione tra società civile e governo possa dare risultati realmente tangibili: saranno due le campagne, una clericale e una laica, che, nate in momenti diversi ma con uno stesso obiettivo, uniranno le forze per ottenere dal Parlamento l'approvazione di una legge sulla cancellazione del debito. L'Italia sarà il primo paese a dotarsi di uno strumento legislativo per affrontare la questione del debito: servirà infatti da esempio al resto dei paesi industrializzati del Nord del mondo.

Nel lavoro che segue, dunque, il primo capitolo è dedicato alla società civile e al suo rapporto con le istituzioni politiche: partendo dalla (controversa) definizione di società civile, si analizzeranno i fini e gli strumenti impiegati da tali organizzazioni per realizzare un cambiamento; quindi si illustreranno le circostanze in cui la loro azione ha o meno successo; infine si approfondiranno le possibili dinamiche di interazione tra società civile e istituzioni politiche.

Il secondo capitolo, invece, vedrà una prima parte, più storica, in cui si tratteranno le origini del debito del Terzo mondo, le cause della crisi del debito, e le prime risposte della comunità internazionale al problema in questione. La seconda parte, invece, si focalizzerà sulla campagna internazionale per la cancellazione del debito estero dei paesi più poveri: se ne analizzeranno le origini, gli attori, gli obiettivi, le strategie utilizzate e i risultati ottenuti. Il capitolo si conclude, inoltre, con una breve comparazione di tre campagne nazionali europee.

Infine il terzo capitolo sarà incentrato sul caso italiano: dopo aver illustrato le caratteristiche di entrambe le campagne per la cancellazione del debito, si indagherà sul rapporto tra le due, nonché sulla relazione tra queste e il movimento internazionale. Quindi si ripercorreranno le dinamiche che hanno portato all'approvazione della legge 209/2000 (sull'annullamento del debito) e le difficoltà incontrate nella sua implementazione. Da ultimo si tratteranno gli ulteriori risultati derivanti dal comune sforzo delle due campagne e dal loro dialogo con le istituzioni politiche.

1. LA SOCIETA' CIVILE E IL SUO RAPPORTO CON LE ISTITUZIONI POLITICHE

Greenpeace, Oxfam, World Economic Forum, Amnesty International, Facebook, Twitter, Save the Children, Caritas, Croce Rossa, CNN: sono solo alcuni degli innumerevoli esempi che si potrebbero fornire a dimostrazione di una realtà, quella in cui viviamo, ormai sempre più interconnessa, sempre più interdipendente.

Lontani dalla visione realista di un sistema westfaliano in cui gli unici protagonisti sono gli stati, non possiamo non riconoscere come nel mondo attuale le distanze si stiano accorciando, i confini confondendo, le comunicazioni semplificando: è il fenomeno della globalizzazione. Termine questo che, soprattutto dagli anni Novanta in poi, ha suscitato un grande dibattito, nonché opinioni contrastanti e interpretazioni differenti. Una cosa è certa: la globalizzazione esiste, e ne abbiamo dimostrazioni nella vita di tutti i giorni, anche semplicemente accendendo il cellulare per controllare le notizie del giorno, o accedere (per l'appunto) ad un social network. Varie sono le definizioni che gli studiosi hanno dato del fenomeno in questione: da Scholte, che parla di globalizzazione in termini di “diffusione di connessioni trans-planetary tra le persone” (Scholte 2000), a Held, per cui essa implica una maggiore estensione, intensità e profondità dei modelli di interazione sociale (Held *et al.* 1999), a Keohane e Nye, che vedono nella globalizzazione un'estensione del globalismo, inteso questo come “uno stato del mondo che implica reti di interdipendenza su distanze intercontinentali” (Keohane – Nye 2000 p.2).

Tutte queste definizioni contribuiscono a dimostrare come la globalizzazione sia un fenomeno dinamico, complesso, certo non uniforme, che indubbiamente ha portato grandi cambiamenti nel mondo che ci circonda: a livello economico, con la progressiva caduta delle barriere commerciali, l'integrazione dei mercati, la nascita di organizzazioni economiche internazionali; a livello sociale, con la diffusione di internet, il contatto tra culture differenti, l'immediatezza delle comunicazioni internazionali; a livello politico, con la presenza di nuovi attori che prendono parte al processo decisionale. A proposito di quest'ultimo punto, particolarmente azzeccate sono le parole di Held e Mc Grew (2003, p. 38-39): «L'espansione delle forze transnazionali finisce per indebolire il controllo che i singoli governi riescono a esercitare sulle attività dei propri cittadini e degli stranieri. Lo stato moderno appare sempre più avviluppato in una rete di interconnessioni regionali e globali, attraversato da forze intergovernative, transnazionali e quasi sovranazionali e, pertanto, impotente a determinare il proprio destino.» Il mondo di oggi è evidentemente un mondo apolare, dove innumerevoli attori non governativi sfidano la centralità dell'entità statale, tanto cara ai realisti,

proponendo una loro visione del mondo, o tentando di modificare quella statale, certamente lasciando il segno nello scenario internazionale.

È in questo contesto di attori internazionali e transnazionali, dunque, che si inserisce il ruolo della società civile, e delle organizzazioni che la compongono, nella cosiddetta *governance* globale. Definizione dell'agenda internazionale, monitoraggio delle azioni statali e intergovernative, sensibilizzazione dell'opinione pubblica su questioni globali come ambiente, diritti umani, disuguaglianza sociale: sono solo alcune delle numerose funzioni svolte dalla società civile, di cui parleremo nelle pagine seguenti.

1.1 Che cos'è la società civile?

Prima di spiegare come si articola il rapporto tra società civile e governo, è necessario chiarire che cosa intendiamo con l'espressione "società civile".

Innanzitutto, piuttosto che interrogarci su "che cos'è la società civile?" dovremmo chiederci che cosa non è la società civile, questo perché si tratta di un fenomeno multiforme, ricco di sfaccettature. E lo dimostra ad esempio il fatto che siano stati svariati i tentativi e i termini utilizzati per concettualizzare e dare un nome a questo ampio gruppo di attori: Keck e Sikkink adottano l'espressione *transnational advocacy networks*¹ per sottolineare la dimensione "*structured and structuring*" delle azioni di questi agenti (che, appunto, non solo prendono parte al processo decisionale delle questioni politiche internazionali, ma contribuiscono a darvi forma); ancora, Florini², arricchisce l'espressione "società civile" aggiungendovi l'aggettivo "transnazionale" (che preferisce a "globale", usato da altri studiosi) per sottolineare la formazione di collegamenti, *linkages*, che vanno al di là dei confini nazionali.³

Insomma, possiamo dire che con "società civile" ci riferiamo ad un sistema di attori non-governativi transnazionali orientati verso l'interesse pubblico, che si distinguono dunque sia dagli attori governativi, sia dagli attori non governativi transnazionali orientati verso il profitto (attori privati quali le imprese multinazionali, o le organizzazioni criminali). Tra di essi si annoverano dunque: ONG (organizzazioni non governative), sia nazionali che internazionali, coalizioni, associazioni, movimenti locali; e ancora, media, fondazioni, organizzazioni clericali.⁴ In generale,

¹ Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press, 1998

² Florini *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* cap 1. Carnegie Endowment for International Peace. September 1, 2000.

³ Price. *Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics* World Politics. Volume 55. Issue 04. July 2003, pp 579-606

⁴ Mazzei, Marchetti, Petito. *Manuale di politica Internazionale*. Egea, Napoli. 2010

dunque, ciò che tutti questi attori hanno in comune è la devozione nei confronti di determinati valori, che intendono far valere a livello internazionale tramite strumenti di *soft power* quali ad esempio l'organizzazione di una campagna di opinione, il *lobbying*, le dimostrazioni, il boicottaggio. Questi *advocacy networks* (come li chiamano appunto Keck e Sikkink), inoltre, generano un denso scambio di informazioni e di servizi, creando così collegamenti tra attori provenienti da stati e organizzazioni nelle più diverse parti del mondo; si fa così strada una società multilivello, quasi fluida in un certo senso, in cui il cittadino che si vede sbarrare la strada dallo stato di appartenenza, per far sentire la propria voce può entrare in contatto con la società civile transnazionale e innescare così un processo di *policy change*, che toccherà anche il suo stato (è il cosiddetto "effetto boomerang" di cui parlerò a breve).

Dal punto di vista storico, la creazione di *networks* nella società civile non è un fenomeno nuovo; basti pensare, ad esempio, alla campagna per l'abolizione della pratica della schiavitù, che risale addirittura alla seconda metà del '700, e nella quale un ruolo fondamentale lo ebbero i movimenti Protestanti: furono infatti proprio i quaccheri a fondare, nel 1775 a Filadelfia, la prima associazione antischiavista americana, la "*Pennsylvania Society for Promoting the Abolition of Slavery and for the Relief of Free Negroes Unlawfully Held in Bondage*". Ancora, si pensi all'istituzione, nel 1863, del Comitato internazionale della Croce Rossa, che oggi, insieme alla Federazione internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, costituisce il movimento internazionale della Croce Rossa.

Bisogna tuttavia pazientare fino al ventesimo secolo per assistere ad un vero e proprio boom nella nascita di organizzazioni non governative, le quali, se da una parte non esauriscono la nozione di "società civile transazionale", ne costituiscono quantomeno una parte molto consistente e, quindi, ben si addicono a illustrare l'evoluzione del fenomeno in questione: il tasso di crescita del numero di NGO, infatti, crebbe notevolmente (rispetto al secolo precedente) fino alla prima guerra mondiale, per poi divenire quasi nullo nel periodo tra le due guerre, e infine raggiungere livelli mai registrati prima dal secondo dopoguerra in poi.⁵ Ad esempio, se si considera il numero di organizzazioni non governative con status consultivo presso l'ECOSOC (Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite), esso passa da 40 nel 1948, a 1505 nel 1998, a 3187 nel 2008.⁶

1.2 Perché nasce la società civile?

⁵ Florini "*The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*" cap 1 . Carnegie Endowment for International Peace .September 1, 2000.

⁶ Fonte dati "*Statista: the Statistics Portal*" <http://www.statista.com/statistics/268357/changes-in-the-number-of-ngos-worldwide-since-1948/>

Una ragione fondamentale, e allo stesso tempo immediata, che si cela dietro la nascita delle organizzazioni della società civile è la presenza di un ostacolo nei canali di comunicazione tra gli attori domestici e lo stato. Il governo è il principale garante dei diritti dei propri cittadini, ma allo stesso tempo, a volte, può esserne il primo violatore: quando questi si rifiuta di osservare o di riconoscere tali diritti, l'unica strada che i gruppi o gli stessi individui possono percorrere è quella internazionale: devono innescare il cosiddetto “*boomerang effect*”. Esso consiste nel tentativo di influenzare le istituzioni nazionali dall'esterno: gli attivisti di una qualche NGO domestica, infatti, possono entrare in contatto con i *networks* internazionali, ottenere l'appoggio delle organizzazioni della società civile di altri stati, o anche il sostegno di governi stranieri e organizzazioni internazionali, che condividono le loro idee e le loro rivendicazioni. Creandosi dunque degli alleati internazionali, l'NGO nazionale può indirettamente mettere sotto pressione lo stato di appartenenza e fare in modo quindi che esso non possa non ritornare sui propri passi e modificare la propria condotta.⁷ Come vedremo più dettagliatamente in seguito, infatti, gli attori della società civile non possono sperare di ottenere un vero cambiamento e raggiungere i propri obiettivi senza avere, se non l'appoggio, quanto meno la collaborazione delle istituzioni, nazionali o internazionali che siano.

Altre due sono le circostanze in cui, secondo Keck e Sikkink, i *transnational advocacy networks* emergono con maggiore probabilità.⁸ In primo luogo, essi vengono a crearsi quando i *political entrepreneurs*, o più semplicemente, gli attivisti, ritengono che spostarsi all'interno di una cornice internazionale sia essenziale per dare più visibilità e più possibilità di riuscita ad una campagna iniziata a livello locale. In secondo luogo, proprio la moltiplicazione di conferenze e organizzazioni internazionali possono fornire numerose occasioni per lo sviluppo e il consolidamento dei *networks* in questione.

Ancora, ulteriori elementi hanno favorito l'affermazione della società civile transnazionale e dell'attivismo globale negli ultimi decenni, tra di esse: la partecipazione da parte di attori politici non governativi al processo decisionale, grazie al principio della *stakeholdership*, ragion per cui organizzazioni internazionali come l'ONU hanno incluso attori della società civile all'interno della propria sfera di influenza; la creazione di nuovi spazi politici, in cui appunto si sono inserite le organizzazioni della società civile, grazie alle progressive privatizzazioni delle funzioni prima di appannaggio dello Stato; il processo di globalizzazione, di cui ho parlato anche sopra, che ha avuto una funzione unificatrice nei confronti delle ONG transnazionali; le innovazioni tecnologiche, che

⁷ Marchetti. “*La politica della globalizzazione*”. Mondadori Università. 2014

⁸ Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink. “*Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*”. Cornell University Press, 1998

hanno semplificato le comunicazioni, nonché dato nuova vita all'apparato organizzativo della società civile; le nuove tendenze comportamentali diffuse nella società (quali una maggiore istruzione e l'intensificarsi dei viaggi internazionali), che hanno accresciuto le opportunità di costruire una rete internazionale; infine, un sistema internazionale improntato ai principi liberali occidentali (quali il rispetto dei diritti umani, la partecipazione civica, la democrazia, l'uguaglianza), che ha favorito e in alcuni casi legittimato le attività degli attori della società civile. Naturalmente, in ragione del fatto che spesso sono percepite come usurpatrici del ruolo governativo, o come miranti ad un cambiamento di regime all'interno di uno stato, le organizzazioni della società civile hanno dovuto, e devono tuttora, affrontare alcuni inevitabili ostacoli. Il problema del finanziamento è uno di questi: ottenere fondi da organizzazioni o governi esteri risulta particolarmente problematico se l'obbiettivo che si intende realizzare è oggetto di critiche e opposizione. Ancora, le rivendicazioni e proteste della società civile vengono stroncate sul nascere in paesi in cui non vi è rispetto per i diritti umani fondamentali, quali la libertà di espressione e di assemblea.⁹

1.3 Quali sono i fini della società civile?

A questo punto, non possiamo comprendere fino a fondo l'importanza e il ruolo della società civile nella scena internazionale senza illustrarne le funzioni e i fini.

In primo luogo, come sottolineato in precedenza, a differenza degli attori non governativi orientati verso il profitto, la società civile è composta da individui e gruppi che condividono dei valori, la dedizione nei confronti di questioni più o meno controverse a livello internazionale, e la volontà di lavorare per il bene comune; l'interesse personale, dunque, non appare nella loro agenda. Infatti, il loro scopo fondamentale è quello di modificare il comportamento degli stati e delle organizzazioni internazionali, sensibilizzando e mobilitando l'opinione pubblica. I loro sforzi, tuttavia, non si fermano a questo; infatti, usando le parole di Richard Price nel suo articolo "*Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics*": "put theoretically, TCS actors seek to change not just the interests and identities (and thus practices) of actors but also the environments within which those actors operate—that is, the structures of power and meaning."¹⁰ La società civile, dunque, si batte per un cambiamento non solo, per quanto altrettanto importante, a livello di comportamenti e interessi delle istituzioni, ma, in maniera più profonda, anche a livello di dinamiche di potere nel

⁹ Marchetti. "*La politica della globalizzazione*". Mondadori Università. 2014

¹⁰ Price, R. "*Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics*". *World Politics* 55, no.4 (2003): 579-607

sistema internazionale. Anche Kick e Sikkink¹¹ illustrano chiaramente quelli che ritengono essere gli obiettivi principali che i *transnational advocacy networks* si propongono: definire l'agenda internazionale e inserirvi determinate *issues*, influenzare le posizioni degli stati e delle organizzazioni internazionali, influenzare le procedure istituzionali, ottenere dei cambiamenti nella politica di attori "*target*" (stati, organizzazioni internazionali, attori privati), influenzare il comportamento degli stati. Altre due funzioni fondamentali della società civile vanno necessariamente menzionate: fornire servizi in settori in cui lo stato ha fatto un passo indietro, lasciando spazio ai privati, e svolgere un ruolo normativo fondamentale, ovvero di implementazione delle norme, facendo pressione affinché gli attori "*target*" menzionati sopra adottino nuove politiche o rispettino gli standard internazionali già esistenti.

Naturalmente, per concretizzare tali propositi, le organizzazioni non governative devono da una parte avere l'autorità per realizzarli, dall'altra la legittimazione per ottenere riconoscimento delle proprie azioni. Per quanto concerne i fattori che assicurano loro autorità e legittimazione, dunque, al primo posto troviamo le competenze: spesso, infatti, i leader di governi vedono negli attori della società civile degli esperti che forniscono una conoscenza oggettiva, e per questo possono prendere parte, ad esempio, alle negoziazioni per la creazione di una nuova norma, o per il raggiungimento di un accordo internazionale. È necessario, però, sottolineare che questa *expertise* deve essere disinteressata: ad esempio, Amnesty International deve la propria influenza anche ai suoi sforzi di rimanere politicamente imparziale, il che include non prendere le parti di nessuno e lavorare per la salvaguardia dei diritti di individui che vivono sotto qualsiasi tipo di regime, in ogni parte del mondo. C'è chi parla, in questo senso, di autorità "morale": la convinzione, cioè, da parte di cittadini e politici, che tali organizzazioni agiscano giustamente non solo in virtù delle proprie competenze, ma anche da un punto di vista prettamente morale, agendo quindi sulla base di determinati principi fondamentali. Ancora, le NGOs in questione acquisiscono autorità e legittimazione dal momento in cui riconoscono il proprio ruolo nel diffondere informazioni e rendere note questioni morali; certamente, poi, proprio il fatto che una società civile si sia costituita all'interno di uno stato è esso stesso sintomo di una mancanza da parte delle istituzioni politiche, e dunque ulteriore fonte di autorità. Infine, è importante ribadire che gli attori della società civile non mirano in nessun modo a sostituirsi allo stato: convinzione, questa, che potrebbe di fatto sminuirne il ruolo. Essi infatti possono spingere per un cambiamento, anche sostanziale, all'interno di un

¹¹ Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press, 1998

regime, e grazie alle loro azioni avere indubbiamente una grande influenza, ma questo non significa che essi siano dei rivali dello stato, o degli usurpatori del loro potere.¹²

1.4 Quali sono le strategie della società civile?

Ora, sappiamo che proprio per la loro natura di attori non governativi, i *networks* della società civile non dispongono di potere nel senso tradizionale del termine, e devono quindi ingegnarsi e sviluppare diverse strategie per diffondere le proprie idee e ottenere un cambiamento. Naturalmente, tali meccanismi possono variare di volta in volta, a seconda del contesto culturale e politico all'interno del quale si trovano ad agire; tuttavia, Keck e Sikkink danno un quadro piuttosto chiaro delle tipologie di strategie adottate dagli attori della società civile transnazionale. In particolare, essi ne identificano quattro¹³:

1. *information politics*: consiste nella capacità di generare informazioni che non sarebbero in altro modo disponibili e nel diffonderle all'interno della rete della società civile; in questo senso gli attori non statali fungono da fonti alternative di informazioni. È fondamentale, poi, che l'informazione prodotta risulti affidabile e ben documentata da una parte, e che, dall'altra, sia diffusa al momento giusto (l'importanza del *timing*) e provvista di una componente drammatica. L'intento è infatti quello di trasmettere messaggi chiari, ma allo stesso tempo forti, che catturino l'attenzione della gente. Da qui dunque deriva la necessità di affiancare le informazioni prettamente tecniche con ad esempio delle testimonianze drammatiche, che permettano agli individui di comprendere e identificarsi in casi singoli, quindi più vicini.
2. *symbolic politics*: consiste nella capacità di creare simboli e storie che fungano da strumenti di persuasione e di socializzazione nei confronti del "pubblico", andando a colpire la sfera emotiva. Tali simboli, in particolare, sono essenziali per creare delle connessioni e dei legami tra membri di una grande varietà di società, provenienti da diverse parti del mondo; in questo modo, dunque, svolgono anche la funzione di accrescere la rete dei *transnational networks*.
3. *leverage politics*: consiste nell'ottenere, da parte di membri deboli della società civile, l'appoggio di attori potenti (ad esempio istituzioni internazionali come la Banca Mondiale), così da avere nei confronti degli stati un'influenza di gran lunga maggiore rispetto a quella

¹² Price. "Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics" World Politics. Volume 55. Issue 04. July 2003, pp 579-606

¹³ Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink. "Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics". Cornell University Press, 1998

che avrebbero se agissero da soli. Si distinguono in particolare due tipi di leve: quelle materiali, che implicano la promessa di denaro, prodotti e benefici in cambio di sostegno, e quelle morali, che consistono nell' esporre il comportamento di uno stato sulla scena globale, così da metterne a repentaglio la reputazione nei confronti degli altri membri della comunità internazionale (ad esempio dimostrando come lo stato in questione abbia disatteso delle promesse fatte pubblicamente). Naturalmente, in quest'ultimo caso, è necessario che all'istituzione su cui si vuole fare leva stia a cuore la percezione della propria immagine a livello internazionale.

4. *accountability politics*: strettamente connessa alla strategia sopracitata, consiste nel convincere governi e altri attori istituzionali ad impegnarsi pubblicamente per realizzare un cambiamento o prendere posizione su un determinato argomento, emettendo delle dichiarazioni ufficiali. Ciò certamente non ha come diretta conseguenza la traduzione delle parole in fatti, tuttavia queste possono essere utilizzate per screditare un governo che non ha concretizzato gli impegni presi: al quel punto, uno stato che tiene alla propria reputazione internazionale, può assumersi le sue responsabilità e dare un seguito alle proprie dichiarazioni per salvare la sua immagine. Certamente si otterrebbe un cambiamento molto più profondo e solido se gli attori in questione modificassero le proprie credenze e comportamenti in virtù di una presa di coscienza dell'importanza dei valori che la società civile vuol far valere; tuttavia, anche in questo modo si raggiunge l'obiettivo finale.

Un'altra componente fondamentale nelle strategie adottate dalle organizzazioni della società civile è il *framing*, ovvero, la capacità di inquadrare un determinato tema o problema in modo da attrarre il pubblico più vasto possibile. Infatti, la chiave di lettura o il punto di vista dal quale l'*issue* viene presentata ha un ruolo fondamentale nel determinare l'efficacia delle azioni realizzate dalla società civile: con la giusta interpretazione, un problema di cui prima nessuno era a conoscenza, può ottenere visibilità in primo luogo attraverso i media, e poi, come una catena, raggiungere il pubblico, altri membri della società civile, e infine gli stessi attori e istituzioni protagonisti del processo di *policy-making*; l'importante è che la questione che si intende far conoscere venga percepita dagli individui come sì problematica e urgente, ma anche risolvibile. Un modo in cui, ad esempio, gli attivisti tentano di garantire un posto sull'agenda politica internazionale a qualsivoglia problema, è legarlo ad altre questioni del passato che vengono rivisitate e ripresentate, ma alle quali il pubblico si può più facilmente relazionare, proprio perché ha già avuto a che fare con le stesse. In generale, è cruciale ottenere l'attenzione dei media, che possono, anch'essi, avere un forte impatto sulle decisioni governative (basti pensare al cosiddetto "CNN effect").

Infine, non bisogna dimenticare, tra le tattiche impiegate dalla società civile, i metodi tradizionali, quali proteste, boicottaggi, campagne d'opinione, occupazioni, *lobbying*, che, pur presentandosi in una veste lievemente diversa con il passare del tempo, continuano a costituire parte integrante delle azioni degli *advocacy transnational networks*.

1.5 Quando e perché la società civile ha successo o fallisce?

A questo punto, dunque, dopo aver stabilito il chi, come, quando, e perché della società civile, è arrivato il momento di spiegare in quali circostanze, in presenza di quali elementi, gli attori non governativi riescono nel proprio intento o, viceversa, falliscono.

Riprendendo ancora una volta Keck e Sikkink questi due autori analizzano il problema in questione prendendo in considerazione le caratteristiche che da una parte le *issues* scelte, dall'altra gli attori in azione, devono idealmente possedere per avere successo.¹⁴

Per quanto concerne, dunque, le questioni sui cui si intende sensibilizzare e ottenere un cambiamento politico, Keck e Sikkink sottolineano come esse debbano rientrare nella sfera del giusto e sbagliato, in quanto il fine è quello di suscitare sentimenti forti; da cui l'identificazione di due categorie di *issues* con maggiori probabilità di successo: la prima include tutte le cause che implicano danni e maltrattamenti corporali nei confronti di individui vulnerabili (come nel caso della campagna contro le mutilazioni genitali femminili); la seconda tutte le tematiche che si focalizzano sulle pari opportunità (come la campagna contro la schiavitù o per il suffragio femminile). Riguardo al primo punto, inoltre, gli autori sottolineano l'importanza, per la buona riuscita della campagna, di costituire una "*casual story*" breve ma chiara, che illustri in maniera semplice e convincente chi è la vittima e chi l'aggressore.

In merito alle caratteristiche degli attori coinvolti, invece, Keck e Sikkink marcano in prima battuta l'importanza di creare dei *networks* densi e robusti, e in cui le connessioni tra i numerosi gruppi siano tali da rendere lo scambio di informazioni fluido e privo di interruzioni; altrettanto importante è però che gli attori "*target*", e quindi governi, istituzioni e organizzazioni internazionali, siano raggiungibili da parte degli attori non governativi, o tramite le *leverages* morali e materiali di cui si è parlato sopra, o perché suscettibili alle pressioni della società civile.

Proprio riguardo a quest'ultimo punto, il contesto nazionale e quello internazionale forniscono a loro volta un ambiente più o meno favorevole alla costituzione della società civile e al successo di una campagna, e costituiscono, dunque, un altro fattore da tenere in considerazione. Infatti, bisogna

¹⁴ Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink. "*Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*". Cornell University Press, 1998

ricordare che a livello nazionale, nei paesi democratici, è facile che si sviluppino forti connessioni all'interno della società, e che la rete così formata abbia accesso a risorse considerevoli; tuttavia, in un ambiente altamente formalizzato quale quello dello stato, gli spazi di movimento per le organizzazioni della società civile possono essere ristretti, per non parlare, poi, di paesi con invece regimi totalitari, in cui lo stesso attivismo è quasi inesistente. A livello internazionale al contrario, se da una parte è più complicato costruire una rete, delle associazioni transnazionali, nonché trovare delle risorse per concretizzare gli obiettivi stabiliti, viceversa, proprio in virtù della mancanza di un qualche governo che possa esercitare il controllo sulla popolazione, le opportunità politiche per dar voce alle questioni globali sono considerevolmente più numerose. In aggiunta di ciò, se il conflitto che gli attivisti si trovano ad affrontare (sempre a livello internazionale) è relativamente basso, questi possono aprire un dialogo con le istituzioni e i governi che risultano più ben disposti nei loro confronti, ampliando così il loro spazio di manovra; se invece il conflitto è forte, le loro azioni dovranno andare a colpire direttamente i vertici del processo decisionale globale (come vedremo accadde per la campagna internazionale per la cancellazione dei debiti dei paesi più poveri): in entrambi gli scenari, comunque, le reti transnazionali acquisiscono maggiore visibilità, e dunque ottengono maggiori opportunità rispetto a ciò che avrebbero potuto fare limitandosi al contesto nazionale.¹⁵

Ancora, altre considerazioni in merito al fallimento o al successo dell'attivismo della società internazionale riguardano: il *timing*, e cioè la capacità (come detto anche sopra) di saper cogliere il momento storico più adatto per lanciare una campagna; la cultura, della quale i membri della società civile devono tenere conto per inquadrare (*frame*) la questione che sta loro a cuore nel modo più efficace e conveniente; l'impiego di varie strategie e azioni a seconda del contesto, e su più livelli (locale, nazionale, internazionale); la presenza di una *leadership* carismatica; l'accesso a fondi, competenze e risorse consistenti.

1.6 Qual è il rapporto tra società civile e istituzioni politiche?

Dunque, abbiamo visto come gli attori non governativi della società civile non si sostituiscano in alcuno modo agli attori governativi dello stato, e come quindi questi non abbiano a disposizione il potere istituzionale specifico dei secondi; di conseguenza, devono fare affidamento a una combinazione di strategie e azioni per influenzare il comportamento degli attori governativi. Pertanto, per concretizzare i propri obiettivi, i membri della società civile devono necessariamente

¹⁵ Marchetti. "La politica della globalizzazione". Mondadori Università. 2014

instaurare un rapporto con le istituzioni politiche e esercitare su di essi una certa influenza. Come si articola tale rapporto? Che tipo di relazioni si possono stabilire tra società civile e governo?

In linea di massima le interazioni tra istituzioni politiche e società civile si possono organizzare su tre modelli, ovvero integrazione, dialogo critico, rifiuto: mentre i primi due implicano la possibilità di trovare un accordo, più o meno facilmente, e vedono gli attori governativi prendere parte al processo decisionale, nel terzo caso, al contrario, i membri della società civile possono agire solo dall'esterno, tramite la contestazione politica.¹⁶ Ora, come è stato detto all'inizio del capitolo, da qualche decennio a questa parte, grazie al processo di globalizzazione, il rapporto tra istituzioni politiche e società civile si è modificato grazie ad una progressiva apertura dello stato nei confronti degli attori non governativi: ciò in virtù dei benefici reciproci che le due parti possono derivare da tale interazione. Da un lato infatti, lo stato ha visto nella società civile una fonte esterna di legittimazione, un sostegno in termini di competenze e conoscenze tecniche (il cosiddetto *know-how*) e in termini di servizi, un potenziale alleato esterno, un elemento necessario nel processo di democratizzazione dei regimi politici. Dal lato opposto, invece, i membri della società civile individuano nello stato una fonte di riconoscimento (e quindi legittimazione) esterna, una via di accesso ai procedimenti diplomatici, una fonte di finanziamento, una forma di supporto esterno, un elemento necessario al processo di socializzazione (delle *issues* su cui intendono attirare l'attenzione). Conseguenza di tutto ciò, dunque, è l'evoluzione dei modelli di interazione tra stato e società civile: si arriva dunque alla consultazione (numerosissime ONG infatti godono di uno status consultivo presso le Nazioni Unite), al subappalto (per cui alle organizzazioni in questione vengono a volte affidati, ad esempio, alcuni progetti di cooperazione internazionale), al finanziamento (lo stato quindi riserva pubblicamente dei fondi alle ONG, in alcuni casi le crea dal nulla), e all'inclusione formale nei processi decisionali. Come nel caso delle Nazioni Unite, poi, le stesse organizzazioni internazionali talvolta hanno favorito queste interazioni. È evidente, dunque, come si sia assistito a un graduale ma evidente passaggio da un' interazione unicamente dicotomica tra governo e governo (la *track I diplomacy*), a forme, per così dire, "potenziate": la *track II diplomacy* (o *public diplomacy*), implica l'intento da parte dello stato di entrare in contatto con cittadini di altri stati (ad esempio tramite internet); la *track III diplomacy* si articola intorno alle reti transazionali sviluppatasi tra le società civili di vari stati; infine la diplomazia ibrida annovera tra i suoi ranghi governi, organizzazioni internazionali, e diversi tipi di attori non statali.¹⁷

A dimostrazione di tutto ciò, numerose sono le campagne internazionali o nazionali organizzate e realizzate con successo: dalla già citata campagna per l'abolizione della pratica della schiavitù, alla

¹⁶ Marchetti. "La politica della globalizzazione". Mondadori Università. 2014

¹⁷ Marchetti. "La politica della globalizzazione". Mondadori Università. 2014

campagna anti-apartheid; dalla campagna contro la mutilazione genitale femminile, alla campagna per l'istituzione della Corte penale internazionale; dalla campagna internazionale per il bando delle mine antiuomo, al boicottaggio della Nestlè (in seguito alla promozione dell'uso di latte in polvere per l'alimentazione dei neonati); dalla campagna per la moratoria universale della pena di morte, alla campagna contro la tortura; dalla campagna contro l'Accordo multilaterale sugli Investimenti, alla campagna per la riforma della Banca Mondiale.

Certo, non tutte le campagne organizzate hanno avuto successo, basti pensare alla campagna "Kony 2012", dal nome del ribelle ugandese che rapì e arruolò circa 66.000 bambini, o all'antenata della campagna contro le MGF, ovvero la campagna contro la circoncisione femminile.

Nei capitoli che seguono, dunque, analizzeremo sia la campagna internazionale sia la campagna italiana per la cancellazione del debito dei paesi del Terzo Mondo, e vedremo così perché queste hanno avuto successo, grazie a quali circostanze e strategie, e, infine, quale è stato il rapporto instaurato tra le organizzazioni della società civile che si sono mobilitate per la causa, e le istituzioni politiche.

2. IL DEBITO DEL TERZO MONDO E LA CAMPAGNA INTERNAZIONALE JUBILEE 2000

“Non si tratta infatti di condonare, ma di sanare le distorsioni di una contabilità perversa che usa sempre l’unità di misura del Nord e mai quella del Sud. La questione riguarda la giustizia prima della solidarietà. Il debito non va cancellato perché c’è un debitore senza dignità che non sa essere autosufficiente, ha fame e tende la mano. Le scritture del debito vanno stornate perché il debitore ha già pagato. Occorre ricordare questa dimensione per evitare che l’azione dei creditori passi, ancora una volta, per una azione di generosità, quando viceversa è dovuta a titolo di giustizia.”¹⁸

Con queste parole Riccardo Moro arriva subito al nocciolo della questione: il debito che i paesi del Terzo Mondo hanno accumulato dagli anni ‘70 in poi rappresenta un peso enorme per le persone che vi abitano, un peso di cui però non sono responsabili, e che tuttavia si ritrovano a dover pagare, a volte con la stessa vita. Solo per dare un’idea dell’entità del problema: il debito estero dei paesi poveri è passato da 1.132 miliardi di dollari nel 1986, a 2065 miliardi di dollari nel 1995, a 2117 miliardi di dollari nel 1996; dal 1982 al 1990, gli stessi hanno erogato ai paesi creditori 418 miliardi di dollari in più rispetto a quanto è stato dato loro; se nel 1990 il servizio del debito (ovvero interessi e rimborsi dei prestiti) ammontava a soli 92 miliardi di dollari, nel 1996 era di più di 244 miliardi.¹⁹ Si tratta di cifre assurde, che rendono evidente la necessità della cancellazione, soprattutto se si considera, come molti studiosi hanno sottolineato, che il debito, se calcolato tenendo conto delle variazioni di valore delle monete locali oltre che del dollaro, è stato pagato già da quasi tutti i paesi del Terzo Mondo, in alcuni casi anche più volte. Per questa e molte altre ragioni, di cui parleremo in seguito, la comunità internazionale si è mobilitata affinché da una parte i singoli paesi, dall’altra le IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali: Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) si impegnassero a cancellare il prima possibile il debito dei paesi maggiormente indebitati.

Nelle pagine che seguono, dunque, in primo luogo ripercorreremo le cause che hanno portato alla formazione del debito e vedremo le prime risposte date dalle istituzioni internazionali; quindi, analizzeremo la campagna internazionale *Jubilee 2000* e i risultati da questa ottenuti; infine, metteremo a confronto le campagne nazionali realizzate da alcuni paesi europei.

¹⁸ Cit. Moro, R. (2000) "Il debito internazionale: una relazione perversa", *Politica Internazionale*, n. 3 (mag.-giu.), pp. 127- 44

¹⁹ Bosio, R. "Una pietra al collo" pubblicato nel sito dell’associazione Peacelink

2.1 Il debito del Terzo Mondo: origini e cause

Dopo che Nixon nel 1971 dichiarò l'inconvertibilità del dollaro in oro, i mercati finanziari attraversarono un periodo di forte instabilità. Seguì, infatti, la svalutazione della moneta americana, che però rimase la valuta di riferimento a livello internazionale, e un forte aumento dei prezzi delle materie prime: da una parte infatti, tra il 1971 e il 1973, le materie prime non petrolifere videro raddoppiare il proprio prezzo, dall'altra il prezzo del petrolio e dei suoi derivati arrivò persino a quadruplicare (in seguito all'interruzione delle esportazioni di petrolio da parte dei paesi dell'Opec). Ora, essendo il mercato del petrolio inelastico (la domanda internazionale di questo bene è rigida), la conseguenza necessaria fu il verificarsi di una forte inflazione: enormi quantità dei cosiddetti "petrodollari" iniziarono a scorrere nelle casse dei paesi produttori. Somme di questo genere superavano di gran lunga il fabbisogno nazionale, motivo per cui tali "petrodollari" furono immessi nel mercato internazionale, in attesa di essere investiti, e finirono inevitabilmente nelle banche commerciali. Queste, dunque, li prestarono ai paesi del Sud del mondo, particolarmente bisognosi di denaro per finanziare progetti di sviluppo industriale; dal loro punto di vista, infatti, l'indebitamento risultava un'occasione vantaggiosa: l'elevata inflazione faceva sì che i tassi d'interesse fossero eccezionalmente bassi, tanto che in alcuni casi il tasso d'interesse reale per i debitori risultò negativo; inoltre, dato che nel Nord del mondo il prezzo del capitale era, in termini relativi, diminuito, gli investimenti per il Sud diventavano molto più accessibili; infine l'elevato prezzo delle materie prime, principale oggetto di esportazione dei paesi del Terzo Mondo, contribuì ad alimentare la legittima convinzione che essi sarebbero stati perfettamente in grado di restituire le somme prese in prestito. Purtroppo non sapevano che nel 1979 si sarebbe verificato un secondo shock petrolifero, con tutte le conseguenze che comportò: fino a quando, infatti, l'indebitamento fu contratto in concomitanza con bassi tassi d'interesse e crescita delle economie del Sud, la situazione era considerevolmente stabile. Tuttavia, il circolo vizioso si innescò proprio con la seconda crisi petrolifera, che quadruplicò il prezzo del petrolio rispetto all'aumento del '73, causando un incremento nelle importazioni di greggio da parte dei paesi debitori non produttori di petrolio di 260 miliardi di dollari. Il prezzo delle materie prime, poi, scese non appena la recessione colpì i paesi industrializzati, diminuendone sensibilmente la domanda: le esportazioni dei paesi del Sud subirono dunque un colpo molto forte. A tutto ciò si aggiunse la risposta monetarista degli Stati Uniti di Reagan e della Gran Bretagna della Thatcher, che poi si diffuse a macchia d'olio nel resto del mondo: di fronte a un'inflazione che aveva raggiunto livelli insostenibili, infatti, questi scelsero di attuare delle politiche monetarie restrittive, che ebbero l'effetto di aumentare i tassi di interesse in maniera esponenziale. Cosa significò tutto questo per i paesi del Terzo Mondo? Da una parte la

crescita del prezzo del petrolio e, con esso, dei tassi d'interesse fece impennare il costo del servizio del debito, dall'altra il deterioramento delle ragioni di scambio (la riduzione della domanda di materie prime in seguito alla recessione) diminuì drasticamente le esportazioni, e con esse anche le risorse finanziarie a disposizione del Sud per restituire i prestiti e pagare gli interessi: il debito, inevitabilmente, divenne insostenibile. La situazione, poi, non fece che peggiorare quando le banche commerciali accordarono nuovi prestiti ai paesi indebitati, i quali, per far fronte alle scadenze più vicine, non videro altra via d'uscita se non l'ulteriore indebitamento: nei pochi anni tra il 1979 e il 1982, si registrò un incremento del 58% nel debito totale, e del 89% in quello a breve termine. La crisi raggiunse il culmine nel 1982, quando il Messico dichiarò la propria insolvenza: con un effetto domino, anche tutti gli altri paesi debitori si dichiararono impossibilitati a pagare il servizio del debito. Raggiunto un punto di non ritorno, il Nord del mondo non poté rimanere indifferente e incitò le Istituzioni Finanziarie Internazionali a intervenire: vedremo in seguito come.

Ora, analizziamo più in dettaglio le dinamiche dietro a determinate scelte economiche e le cause culturali della crisi del debito.

Come è stato brevemente accennato nelle righe precedenti, Stati Uniti e Gran Bretagna (e quindi rispettivamente Reagan e la Thatcher) scelsero di rispondere allo shock petrolifero del 1979 e alla conseguente dilagante inflazione con delle politiche neoliberiste. Gli anni '80 dunque videro il diffondersi di politiche monetarie restrittive che invertirono il senso di marcia rispetto agli anni precedenti: non più stimolo della domanda, che si riteneva aggravasse ulteriormente l'inflazione, ma contenimento della domanda. Le spese pubbliche andavano ridotte all'osso, mentre le tasse diminuite così da incentivare le imprese a investire per aumentare il proprio reddito; l'attenzione andava focalizzata sul controllo della base monetaria (contenimento dell'offerta di moneta), più che sul controllo dei tassi d'interesse. Il risultato fu l'impennata di questi ultimi, a cui si aggiunsero, come spiegato prima, il peggioramento delle ragioni di scambio (mentre contemporaneamente le IFI continuavano a spronare i paesi del Sud affinché incentrassero la loro economia proprio sulle esportazioni), e la recessione dei paesi industrializzati. Ciò che, infine, diede il colpo di grazia ai paesi debitori, rendendo del tutto irraggiungibile l'idea di pagare il servizio del debito, fu l'apprezzamento del dollaro. Reagan infatti, con l'intento di difendere il dollaro, mantenne artificialmente alti i tassi di interesse: in questo modo, ingenti risorse finanziarie fluirono nelle casse degli Stati Uniti, provocando, a discapito di un forte incremento del debito pubblico, un notevole apprezzamento del dollaro. Proprio in ragione del fatto che la moneta statunitense avesse un valore di gran lunga superiore rispetto a tutte le altre, l'impatto sui paesi debitori fu fortissimo: da una parte, infatti, il costo delle importazioni crebbe a dismisura in seguito alla combinazione dell'aumento del prezzo del petrolio con la svalutazione delle monete locali rispetto al dollaro (che

fungeva da unità di misura); dall'altra, il fatto che i contratti di debito usassero il dollaro come moneta di scambio risultò nella moltiplicazione delle somme da restituire, misurate invece nelle valute locali.

Infine, per completare il quadro delle cause che stanno alla base della crisi del debito, non possiamo non prendere in considerazione le ragioni culturali. A partire dal 20 gennaio 1949, quando Truman fa il proprio discorso di insediamento alla Casa Bianca, prende avvio l'era dello "sviluppo": gli Stati Uniti, infatti, si fanno promotori del "progresso", identificato con l'Occidente e considerato obiettivo da raggiungere. La via da seguire, dunque, è quella dell'industrializzazione del Sud del mondo, ovvero l'incremento della produzione e il raggiungimento del consumo di massa: secondo Truman, non aderire al modello Occidentale costituirebbe per i paesi in via di sviluppo una scelta irrazionale. Negli anni '70, dunque, quando i bassi tassi di interesse e l'elevato prezzo delle materie prime ne diedero l'opportunità, i paesi del Terzo Mondo iniziarono a prendere in prestito capitale dalle banche commerciali, così da sviluppare un proprio apparato industriale e cessare di dipendere dalle importazioni dei paesi industrializzati. È la politica della *import substitution*: sostituire i beni importati dall'esterno con beni prodotti all'interno del paese. Il problema, tuttavia, fu che i paesi del Nord cedettero a quelli del Sud le macchine più obsolete, con una produttività inferiore; inoltre i programmi di industrializzazione avviati non tenevano conto delle diversità tra i paesi, ma venivano applicati in maniera indifferenziata in ogni paese, secondo un unico schema. A questo poi si aggiunse un altro grave problema: il fatto che, dopo essere stati indirizzati verso la strada dell'industrializzazione, i paesi del Sud furono anche spinti a competere nel mercato internazionale e dunque a fare delle esportazioni il fulcro delle loro economie. Ciò si tradusse nell'abbandono quasi totale della produzione alimentare volta alla soddisfazione dei beni primari della popolazione: tutti i prodotti che venivano coltivati erano unicamente destinati all'esportazione.

Altra ragione di ulteriore aggravamento della situazione dei paesi debitori è consistito nella modalità in cui i soldi presi in prestito sono stati impiegati. A volte sono stati usati, come spiegato anche sopra, per finanziare la trasformazione dell'attività agricola, così da orientarla alle esportazioni, o per sostenere un errato sviluppo industriale del paese; altre volte, quando il paese non era autonomo dal punto di vista alimentare, per far fronte al bisogno di beni primari. In ogni caso, il denaro in questione non è stato usato in maniera utile per l'economia dei debitori.

Ancora, la corruzione radicata nei governi di alcuni paesi in via di sviluppo, come nel caso dello Zaire di Mobutu, del Nicaragua di Somoza, o delle Filippine di Marcos (solo per citarne alcuni), è stata alla base dello sperpero e della fuga dei capitali: i prestiti internazionali ottenuti, infatti, venivano spesso rubati da personaggi come quelli sopra citati, per poi essere investiti all'estero invece che utilizzati per il bene del paese. Alcuni studiosi suggeriscono addirittura che le stesse

banche commerciali dei paesi industrializzati promuovessero tale atteggiamento: esse, infatti, come dice Riccardo Moro, “con una mano proponevano il prestito e con l’altra suggerivano la ricollocazione”²⁰. Certamente, poi, queste sono responsabili anche di non aver tenuto nella dovuta considerazione la reale capacità dei debitori di restituire i prestiti offerti.

Un altro modo in cui il denaro prestato veniva sperperato è stato infine quello delle spese militari: quando gli Stati Uniti cessarono di regalare le armi ai paesi del Sud e iniziarono a venderglielie, questi aggravarono ulteriormente la propria situazione aggiungendo alla lista delle importazioni improduttive le armi.

2.2 La risposta delle istituzioni e dei governi del Nord alla crisi del debito

La crisi del debito innescata nel 1982, con la dichiarazione di insolvenza del Messico, ottenne un’attenzione politica molto maggiore rispetto a quelle precedenti. Ciò avvenne perché la situazione che si sarebbe creata in caso di mancato pagamento da parte dei debitori nei confronti dei paesi creditori aveva il potenziale di un nuovo ’29: se infatti, in virtù di tale problema, le banche commerciali non fossero state in grado di restituire il denaro presso di loro depositato dal mondo industriale, si sarebbe diffusa una forte sfiducia generale nei confronti dell’intero mercato finanziario internazionale. Certo non si voleva rischiare di arrivare a questo punto. E proprio per tal motivo, i governi dei paesi industrializzati si mossero per ottenere che le Istituzioni Finanziarie Internazionali intervenissero per trovare una soluzione al problema.

La risposta che le IFI formularono fu, come ormai lo stesso Fondo Monetario Internazionale riconosce, profondamente dannosa. La stessa idea su cui si fondava l’intervento, e cioè che il problema fosse la mancanza di liquidità, anziché di insolvenza, e che quindi fosse sufficiente fornire le risorse mancanti ai paesi del Sud del mondo per superare le difficoltà, era errata.²¹

Dunque, la strada scelta fu quella dei cosiddetti “aggiustamenti strutturali” (in inglese *SAP – Structural Adjustment Programs*); la stessa espressione è significativa, in quanto suggerisce l’idea che si debba aggiustare qualcosa di rotto: “Il Nord è ricco e il Sud è povero, dunque è il Sud che deve cambiare le sue politiche e i suoi comportamenti”²². Tali misure consistevano fondamentalmente nell’erogazione di ulteriori finanziamenti da parte di enti pubblici quali appunto i governi del Nord e le Istituzioni Finanziarie Internazionali, così da consentire ai paesi del Terzo

²⁰ Cit. Moro, R. (2000) “*Il debito internazionale: una relazione perversa*”, *Politica Internazionale*, n. 3 (mag.-giu.), pp. 127- 44

²¹ “*Impegni di giustizia. Rapporto sul debito 2000-2005*” Fondazione Giustizia e Solidarietà

²² Cit. Moro, R. (2000) “*Il debito internazionale: una relazione perversa*”, *Politica Internazionale*, n. 3 (mag.-giu.), pp. 127- 44

Mondo di pagare le banche con le quali avevano contratto i debiti; per quanto concerneva i nuovi prestiti, invece, si accordarono ai debitori agevolazioni e riscadenzamenti, così da permettere loro di erogare il denaro necessario in tempi più lunghi. Come dice il termine “aggiustamenti strutturali”, tuttavia, questi prestiti erano condizionati. I paesi del Sud, infatti, per poter accedere ai nuovi finanziamenti, dovevano obbligatoriamente impegnarsi ad avviare nel proprio paese delle riforme economiche, le quali però spesso assunsero, per la loro profondità, l’aspetto di vere e proprie riforme strutturali. Esse infatti si muovevano nella direzione di una liberalizzazione “selvaggia”, figlia della convinzione che lo stato non debba in alcun modo mettere piede nella sfera economica, in quanto è il mercato, da solo, perfetto allocatore di risorse.²³ I “comandamenti del Fondo Monetario Internazionale”, come li definì Roberto Bosio²⁴, erano i seguenti:

- Svalutazione della moneta: le esportazioni sono facilitate, ma i beni importati, e tra questi moltissimi beni di prima necessità diventano più costosi;
- Implementazione delle esportazioni: con i ricavi derivati da un incremento delle esportazioni, i paesi del Sud possono ripagare i debiti, ma allo stesso tempo devono importare di più, e, di fronte alle nuove barriere imposte dai paesi del Nord contro le importazioni del Sud, sono costretti a ridurre ulteriormente il prezzo delle materie prime;
- Riduzione della spesa pubblica: il che si traduce in tagli alla sanità, all’educazione, ai salari minimi, al numero di dipendenti pubblici;
- Liberalizzazione dei prezzi: eliminazione dei controlli e delle sovvenzioni sui prezzi, e aumento dei prezzi del petrolio e dei prodotti alimentari di base in quanto fissati con la supervisione del Fondo;
- Eliminazione delle barriere commerciali e finanziarie: facilitano le esportazioni, ma anche la fuga di capitali;
- Indipendenza della banca centrale: essa deve essere indipendente dal potere politico e, di conseguenza, sotto il controllo del Fondo;
- Riforma del fisco: si applicano imposte sul valore aggiunto, che diminuiscono la domanda interna di beni; poche o non esistenti sono invece le imposte dirette; le società straniere godono di esenzioni fiscali;
- Privatizzazioni imponenti: si privatizzano le imprese statali più redditizie e beni di proprietà pubblica, come il sottosuolo.

²³ Moro, R. (2000) *"Il debito internazionale: una relazione perversa"*, *Politica Internazionale*, n. 3 (mag.-giu.), pp. 127-44

²⁴ Bosio, R. *"Una pietra al collo"* e Bosio, R., Moro, R. *"Pagare con la vita. Lo scandalo dell'indebitamento dei paesi poveri."* EMI. 2000

Si trattava insomma di richieste molto esigenti, alle quali tuttavia i paesi del Sud non avevano il lusso di opporsi, in quanto l'alternativa era vedersi sequestrati tutti i beni prodotti, paralizzati i conti bancari e bloccate le esportazioni.

Di fatto, dunque, gli "aggiustamenti strutturali", applicando lo stesso copione a paesi completamente diversi, non fecero che peggiorare la situazione.

In seguito, negli anni '80, gli Stati Uniti svilupparono delle nuove iniziative volte alla risoluzione del problema del debito. In particolare, nel 1985, in occasione della riunione annuale del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale a Seul, il ministro del tesoro americano James Baker propose quello che fu poi chiamato il Piano "Baker", che consisteva nell'erogazione per i tre anni successivi di prestiti del valore di 20 miliardi di dollari dalle banche commerciali e di 9 miliardi dalla Banca Mondiale e destinati a 15 tra i paesi maggiormente indebitati, senza però prendere in considerazione i paesi più poveri. Il piano "Brady", invece, proposto nel 1989 dal ministro del tesoro americano successivo a Baker, ovvero Nicholas Brady, tenendo conto in maniera particolare dei paesi in via di sviluppo, offriva tre possibilità: la cancellazione dei crediti del 35%, la riduzione degli interessi dal 10% al 6,26%, l'erogazione di nuovi prestiti.²⁵ Entrambi i piani non ebbero molto successo, vuoi perché non molto banche vi aderirono, vuoi perché appariva insensato rispondere al problema del debito con ulteriori debiti, vuoi perché se anche realizzarono una riduzione del debito, fu comunque minima rispetto all'entità delle somme prestate.

Ora, facendo un piccolo passo indietro nel tempo, bisogna ricordare che già nel 1956 era nato il Club di Parigi: formato dai principali paesi industrializzati, dagli anni '80 si occupava di posticipare i pagamenti dei debiti a paesi che avevano firmato un Piano di aggiustamento strutturale con il Fondo e, in generale, partecipava alle negoziazioni che avevano come oggetto il debito. In particolare, un primo passo avanti si ebbe con il vertice del G7 a Toronto nel 1988, quando si approvarono delle iniziative che intesero risolvere la situazione in maniera duratura, non più con soluzioni meramente temporanee. Altre tappe importanti furono il G7 di Londra del 1991, quello di Napoli del 1994, e, soprattutto quello di Lione del 1996, quando fu approvata l'Iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Country*).

2.3 Jubilee 2000: le origini, il significato, le tappe fondamentali

La crisi del debito stava mettendo in ginocchio tutto il Sud del mondo, e non solo. L'incapacità dei paesi del Terzo Mondo di onorare i propri pagamenti aveva, infatti, delle conseguenze per niente trascurabili anche nei confronti del mondo industrializzato. Non si trattava semplicemente, anche se

²⁵ Sciso, E. " *Appunti di diritto internazionale dell'economia*". Giappichelli. 2012.

anch'esso era un problema urgente (che infatti indusse i governi del Nord a fare pressione sulle IFI), di impedire il dilagare della sfiducia nei confronti delle banche commerciali, e così di stroncare sul nascere un ipotetico nuovo '29. Un'altra questione da non sottovalutare era di carattere ambientale: in molti casi, infatti, per sviluppare nuove risorse, i paesi in via di sviluppo avevano avviato programmi di deforestazione e di sfruttamento intensivo della terra. Un'altra fonte di denaro, poi, derivava dalla coltivazione di droghe. Si pensi ancora a come il flusso migratorio, diretto dal Sud al Nord del mondo, si sarebbe intensificato, se gli abitanti dei paesi in questione si fossero stancati di destinare quasi tutti i loro guadagni al pagamento di un debito di cui loro non erano nemmeno responsabili; o all'effetto *spillover* che le guerre e rivolte scatenatesi in questi paesi a causa del debito avrebbero avuto nel resto del mondo.

Insomma, le ragioni per agire non mancavano di certo. E fu proprio all'interno di questa cornice che negli anni '90, e precisamente nel 1996, nacque a Londra *Jubilee 2000*, un movimento internazionale che si batteva per la cancellazione del debito dei paesi del Terzo Mondo entro il 2000, anno del Giubileo: essa raccoglieva sotto la guida carismatica di Ann Pettifor organizzazioni non governative provenienti da quasi tutte le nazioni del mondo. Questa fu, infatti, una delle prime volte, o addirittura la prima volta in assoluto in cui si formò una vera e propria rete globale: la mobilitazione intorno alla questione del *debt relief*, infatti, si estese alla società civile internazionale. Complici della natura profondamente transnazionale della coalizione di *Jubilee 2000*, nonché del successo che questa ebbe, furono, come vedremo più avanti nel dettaglio, fattori importanti quali lo sviluppo di internet, e dunque la facilitazione e la velocizzazione delle comunicazioni globali, e un contesto internazionale particolarmente favorevole, che vedeva forze politiche di centro-sinistra prendere il sopravvento nella maggior parte dei paesi europei, nonché negli Stati Uniti.

Di fatto, il movimento internazionale nacque da una precedente campagna fondata nel 1994 da Martin Dent, professore nel Dipartimento di Scienze Politiche della Università di Keele, e da Bill Peters, ex diplomatico britannico. Entrambi interessati al tema del debito e alle sue disastrose conseguenze sulle popolazioni del Terzo Mondo, si conobbero nel 1993 ad un seminario internazionale sulla "*economics of unselfishness*", organizzato dal *Moral Re-Armament movement*²⁶. Furono loro ad allacciare il tema della cancellazione del debito al significato biblico del Giubileo: come insegna il Levitico, ogni sette anni, in onore del Signore, ricorre l'anno sabbatico, ovvero un anno di riposo completo; ogni cinquant'anni ricorre invece l'anno del Giubileo, che, ampliando il significato dell'anno sabbatico, implica la restituzione delle terre agli

²⁶ Smith, M. "*Bill Peters: High-flying diplomat who went on to co-found the Jubilee 2000 international debt remission campaign*". Independent, sezione "Obituaries". 18 giugno 2014.

antichi proprietari, la liberazione degli schiavi, e, soprattutto, la remissione dei debiti. Applicando dunque il concetto del Giubileo al mondo moderno, quello che la campagna *Jubilee 2000* richiedeva, sin dagli inizi, era la cancellazione del debito dei paesi del Sud del mondo entro, appunto, il 2000, anno del Giubileo. Molto importante e, soprattutto, particolarmente influente a livello globale, fu la voce di papa Giovanni Paolo II, che sin dalla metà degli anni '80 si levò alta per incoraggiare la comunità internazionale a farsi carico del problema del debito dei Paesi più poveri: nel 1994 egli, infatti, nella lettera *Tertio Millenio Adveniente*, invitava a guardare all'imminente anno giubilare come alla perfetta occasione per condonare il debito che pesava sulle spalle delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo.

Dunque, nello stesso anno, il 1994, un gruppo di organizzazioni non governative (tra cui, con ruoli di spicco, *New Economics Foundation*, *Christian Aid*, *World Development Movement*), che prendeva il nome di *Debt Crisis Network*, e che sin dalla dichiarazione di insolvenza del Messico nel 1982 aveva lavorato sul tema del debito, arruolò Ann Pettifor per condurre la campagna in Inghilterra. Quest'ultima, se da una parte ben presto ottenne l'appoggio di organizzazioni laiche, nacque dall'iniziativa di organizzazioni religiose, quali *Christian Aid* (per la chiesa anglicana), *CAFOD* (*Catholic Agency For Overseas Development*, ovvero l'agenzia umanitaria cattolica dell'Inghilterra e del Galles), *Tearfund*: si trattava di membri dell'*European Network on Debt and Development* (EURODAD), che non solo diedero l'impeto per l'inizio della mobilitazione, ma gli fornirono anche il supporto finanziario.

In seguito, da un piccolo ufficio installato nel 1996, la coalizione iniziò a crescere e annoverare tra le proprie fila sempre più membri, fino a che, nel 1997, Ann Pettifor fu posta a capo di una coalizione internazionale: la *Jubilee 2000 Coalition*, infatti, arrivò ad unire organizzazioni non governative e gruppi da più di sessanta paesi nel mondo. Non si può dire, tuttavia, che esistesse un comitato internazionale, o un qualche organo che prendesse le decisioni a cui i membri della coalizione si dovessero uniformare; si trattava piuttosto di un insieme di campagne nazionali, che da una parte agivano in maniera piuttosto autonoma nel paese di appartenenza, dall'altra rimanevano comunque sempre in comunicazione. Ogni nazione parte della *Jubilee 2000 Coalition*, dunque, aveva sviluppato la propria campagna nazionale: in Italia, come vedremo in seguito, ci furono "Sdebitarsi" e la "Campagna ecclesiale per la riduzione del debito dei paesi più poveri", in Germania la *German Debt Coalition*, in Svizzera la *Swiss Coalition of Development Organizations*, negli Stati Uniti *Jubilee 2000 USA*, in Uganda l'*Uganda Debt Network*, nelle Filippine la *Freedom from Debt Coalition*, e così via.

Numerose erano poi le occasioni di incontro e di confronto tra i membri della coalizione internazionale. In primo luogo, infatti, questi si davano degli appuntamenti internazionali, così da

potersi aggiornare sui progressi delle varie campagne e coordinarsi per azioni future. Tra di essi, si ricordi ad esempio il primo e il secondo forum internazionale sul debito, che si tennero tra l'altro proprio in Italia, a Roma, rispettivamente nel 1997 e nel 1998: fu durante questi incontri che si decise quale struttura avrebbe avuto la coalizione (e cioè la volontà di evitare coordinamenti internazionali, che avrebbero avuto come base ancora una volta il Nord del mondo, in favore di coordinamenti nazionali, che impedissero dunque l'appesantirsi della struttura organizzativa di *Jubilee 2000*); durante il secondo Forum Internazionale di Roma, poi, fu redatto il testo definitivo dell'appello per la cancellazione. Al 1999 risale invece l'incontro tra il Papa e una delegazione della *Jubilee 2000 Coalition*: fu in quel momento che Papa Giovanni Paolo II diede pubblicamente il proprio appoggio alla campagna internazionale, amplificando ulteriormente l'autorità e l'influenza della coalizione.

Traguardi importanti furono poi raggiunti in quegli anni in occasione dei vertici internazionali del G7/8 (la Russia, attualmente sospesa dal G8, entrò a far parte del gruppo dei più potenti paesi industrializzati del mondo solo nel 1998), durante i quali la *Jubilee 2000 Coalition* dimostrò grazie ai risultati raggiunti la propria forza e dedizione nei confronti della causa. Generalmente, i rappresentanti delle varie campagne internazionali si riunivano prima del vertice internazionale, per discutere delle strategie da attuare e delle azioni da intraprendere. Poi, in occasione dei veri e propri summit internazionali, grandi manifestazioni venivano organizzate: nel 1998, al summit internazionale del G8 che si tenne a Birmingham, in Inghilterra, *Jubilee 2000* mobilitò 70.000 persone per realizzare una catena umana intorno all'edificio in cui si sarebbe tenuto il *meeting*, l'*International Convention Centre* di Birmingham; inoltre, la petizione internazionale che chiedeva ai creditori la cancellazione del debito tramite un processo giusto e trasparente, e organizzata già dagli albori della campagna, raggiunse ben 1.500.000 firme, provenienti da più di cinquanta stati: esse furono quindi consegnate a Clare Short, a capo del segretariato inglese per lo Sviluppo Internazionale (UK *International Development Secretary*) durante il governo di Tony Blair; proprio il primo ministro inglese, insieme agli altri capi di stato del G8, poche ore dopo la consegna delle firme, si impegnò a cancellare 50 miliardi di dollari dal debito dei Paesi più poveri.²⁷

Altra tappa fondamentale della campagna internazionale per la cancellazione del debito fu il G8 di Colonia, che si tenne nel 1999, presso il Museo Ludwig. Il 19 giugno, infatti, un'altra catena umana fu realizzata, questa volta di 50.000 persone, mentre un'imbarcazione carica di 17 milioni di firme risalì il Reno: da essa scesero cinque donne (una per continente) e un vescovo, richiamo simbolico al significato religioso del Giubileo, che consegnarono i pacchi che contenevano fisicamente le

²⁷ "Debt relief". Articolo pubblicato nel sito www.just1world.org. 2001.

firme all'allora cancelliere tedesco Schroeder.²⁸ La petizione internazionale, che entrò, tra l'altro, nel Guinness dei primati per essere stata la petizione più grande del mondo (arrivò in seguito a superare i 24 milioni di firme) e la più internazionale, annoverava firme provenienti da tutte le parti del mondo. Significative, in questo senso, le parole di Riccardo Moro: “ in Perù la raccolta firme fu fantastica: quasi tutta la popolazione non sapeva né leggere né scrivere, per cui tutti misero l'impronta digitale su un foglio e il sindaco mise il timbro e la sua firma di fianco per dire che quelle erano vere firme, anche se non sapevano né leggere né scrivere”²⁹. La mobilitazione internazionale, insomma, era arrivata veramente ovunque. Inoltre, sempre durante il summit di Colonia, salì a 100 miliardi di dollari la cifra che i capi di stato si impegnarono a tagliare dal debito dei paesi del Terzo Mondo (arrivò a 110 nel dicembre dello stesso anno).

2.4 Jubilee 2000: gli obiettivi, le strategie

Ora, abbiamo già visto che l'obiettivo al quale la coalizione internazionale di *Jubilee 2000* puntava era la cancellazione del debito dei paesi più poveri entro il 2000. Se esso rappresentava il perno della campagna, altre richieste erano complementari alla realizzazione di un reale cambiamento nella cornice internazionale. Particolarmente illuminante è, a questo proposito, un documento diffuso nel 1998 da due reti cattoliche internazionali, che ebbero un peso molto importante nel movimento per la cancellazione: CIDSE (*Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité*, organizzazione che riunisce 17 agenzie cattoliche per lo sviluppo provenienti dall'Europa e dal Nord America) e Caritas Internationalis (organizzazione cattolica che include più di 160 movimenti, tra cui, naturalmente, tutte le Caritas nazionali). Tale documento intitolato “*Putting Life Before Debt*”³⁰ rappresentò uno strumento molto influente di divulgazione, di sensibilizzazione e di presa di posizione: la prima parte, infatti, spiega che cos'è il debito, quali circostanze hanno portato alla crisi del debito, e le sue conseguenze sui paesi debitori; la seconda tratta le iniziative fino ad allora adottate dalla comunità internazionale; la terza illustra le politiche di cancellazione e di riduzione del debito sostenute da CIDSE e Caritas Internationalis. Significativa, poi, tra le diverse appendici del documento, quella che fornisce indicazioni pratiche a coloro i quali siano intenzionati a sviluppare una campagna simile nel proprio stato di appartenenza. Dunque, partendo dal presupposto che responsabili della crisi del debito non erano solo i debitori, ma anche i creditori, e che tale situazione rappresentava una violazione dei principi fondamentali della chiesa, quali la dignità umana, i diritti umani e la solidarietà, CIDSE e Caritas Internationalis

²⁸ Bosio, R., Moro, R. “*Pagare con la vita. Lo scandalo dell'indebitamento dei paesi poveri.*” EMI. 2000

²⁹ Cit. intervista con Riccardo Moro del giorno 4 maggio 2016

³⁰ CIDSE, Caritas Internationalis, “*Putting Life Before Debt*”. 1998

insistevano sulla necessità di creare una comunità globale che avesse cari tali principi e che agisse in rispetto del bene comune internazionale, il che implicava l'impegno nella risoluzione del problema del debito.

Tra gli obiettivi che quindi la campagna internazionale si poneva, e che sono delineati nel documento in questione, al di là della già citata cancellazione del debito dei paesi del Sud del mondo entro l'anno 2000, vi era in primo luogo il miglioramento dell'iniziativa HIPC: come accennato in precedenza, nel 1996, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale, su spinta del G7 di Lione e in risposta alle crescenti pressioni del Papa e della società civile internazionale, adottarono l'iniziativa "*Heavily Indebted Poor Country*". Essa prevedeva la riduzione del debito multilaterale e bilaterale per un gruppo di circa quaranta paesi, appunto i paesi gravemente indebitati, che venivano scelti sulla base di determinati criteri, quali essere classificati come IDA-only (ovvero ricevere prestiti unicamente dall'Assistenza Internazionale allo Sviluppo, *International Development Assistance*) e avere un debito estero che sia ritenuto insostenibile (e cioè quando il suo valore attuale era superiore al 200-250% del valore delle esportazioni). In seguito, per accedere agli aiuti veri e propri, i paesi classificati come eleggibili all'iniziativa dovevano dimostrare, in un arco di tempo della durata di tre anni, di aver applicato le riforme economiche previste dagli aggiustamenti strutturali. In questo modo si raggiungeva il *Decision Point*, per cui, una volta calcolata l'entità del debito sostenibile, il paese in questione si impegnavano, per altri tre anni, a realizzare un programma di *Enhanced Structural Adjustment Facility*: finalmente, al terzo anno, raggiunto il cosiddetto *Completion Point*, il debito insostenibile veniva concretamente cancellato.³¹ Se da una parte questa iniziativa rappresentava già un importante passo avanti rispetto ai semplici riscadenzamenti che si attuavano in precedenza, essa presentava comunque notevoli difetti. Infatti, in merito alla stessa, CIDSE e Caritas Internationalis in "*Putting life Before Debt*" chiedevano in primo luogo la riduzione dei tempi (la cancellazione doveva avvenire subito, non dopo sei anni); quindi l'ampliamento dell'eleggibilità, per cui se erano più di 40 i paesi gravemente indebitati, tutti dovevano accedere agli aiuti; la ridefinizione dei criteri che definivano la sostenibilità del debito, che erano troppo restrittivi e non tenevano conto dei sacrifici che imponevano alle popolazioni dei paesi debitori; una maggiore riduzione del debito; la rimozione da parte del Club di Parigi della cosiddetta *cut-off date* (la data dopo la quale il Club non prendeva più in considerazione la possibilità di cancellare il debito); il coinvolgimento della società civile locale nella definizione delle condizioni per accedere agli aiuti.

Altro obiettivo che si pose la campagna era quello di collegare la cancellazione del debito con l'investimento nello sviluppo umano, e in particolar modo nell'ambito dell'educazione e della

³¹ "Impegni di giustizia. Rapporto sul debito 2000-2005". EMI. Fondazione Giustizia e Solidarietà.

salute: questo perché in molti paesi in cui la corruzione della classe dirigente era all'ordine del giorno, imporre come condizione per i tagli al debito la destinazione del denaro in iniziative di sviluppo sociale e umano, era l'unico modo per impedire lo sperpero delle nuove risorse. Naturalmente, fondamentale era che tali investimenti venissero realizzati conformemente alle esigenze dello specifico paese, e non in maniera indistinta, e che, soprattutto, venissero scelti in seguito alla consultazione, da parte dei governi, delle società civili locali.

Altro punto essenziale nell'agenda della campagna di *Jubilee 2000* era, poi, assicurare la trasparenza nelle decisioni relative all'alleggerimento del debito: si richiedeva, infatti, che gli incontri tra i membri del Club di Parigi e i diversi stati, nonché gli accordi sulle condizioni di riduzione del debito, fossero resi pubblici, così da permettere alla società civile delle nazioni che chiedevano la cancellazione del debito non solo di conoscere i termini degli accordi in questione, ma anche di poter dare il proprio, fondamentale, contributo.

Infine, un ultimo cruciale obiettivo delineato da CIDSE e Caritas Internationalis nel documento era quello di modificare la struttura delle relazioni finanziarie internazionali, il che si traduceva nell'istituzione di un equo processo tra creditori e debitori. I paesi del Nord, infatti, godendo del fatto che, all'interno di tale processo, erano allo stesso tempo attori (in quanto coloro ai quali i paesi del Sud dovevano il denaro) e giudici (in quanto coloro che decidevano i termini di restituzione del credito), potevano prendere decisioni sul tema del debito in modo del tutto arbitrario. Peccato che anch'essi avevano tanta, se non addirittura più, responsabilità nel determinare la crisi quanto i paesi debitori: era dunque necessario un giudice imparziale, che si ergesse al di sopra delle due parti. Una soluzione ottimale, ad esempio, sarebbe stata istituire delle corti di arbitrato internazionale, che permettessero ai paesi debitori di dar voce alle proprie preoccupazioni.

Ora, per realizzare tali obiettivi, e arrivare ad influenzare in maniera concreta le Istituzioni Finanziarie Internazionali e i governi del Nord del mondo, era necessario far arrivare il proprio messaggio a più persone possibili, mobilitare e sensibilizzare la società civile internazionale, così che i diretti interessati cessassero, in un primo momento, di ignorare il problema, e, in un secondo momento, di risponderci in maniera inadeguata. Diverse furono dunque le strategie sviluppate per concretizzare tali obiettivi.

Innanzitutto, importanza fondamentale fu data all'estensione della campagna, per cui, al di là del movimento internazionale, ogni stato aveva sviluppato in maniera autonoma una propria campagna nazionale, così da raggiungere in maniera molto più semplice e diretta i propri cittadini. Si tentò di instaurare cioè un dialogo non solo con il mondo privato e con i governi dei vari stati, ma anche e soprattutto con la società civile, in modo tale da promuovere un cambiamento sociale profondo, oltre che uno sviluppo economico dei paesi indebitati. Per fare ciò, come accennato sopra, internet

ebbe un ruolo essenziale: anche se la rete web non era ancora sviluppata come al giorno d'oggi, comunque ebbe un successo enorme nel facilitare le comunicazioni e la diffusione di informazioni in tutto il mondo. Proprio grazie alla questa rivoluzione tecnologica si può parlare della coalizione *Jubilee 2000* come di una rete veramente globale, con ramificazioni in ogni parte del mondo.

Fondamentale fu poi la questione del “*framing*”: era cruciale, ai fini del successo della campagna, fare in modo che il messaggio della cancellazione del debito, che ad un primo impatto può non essere immediatamente comprensibile (se una persona mi deve dei soldi, perché dovrei cancellare il debito che ha nei miei confronti?), risultasse perfettamente chiaro. Documenti come quello sopracitato, “*Putting Life Before Debt*”, non solo spiegavano in maniera semplice come era nata la crisi del debito, ma, illustrando l’impatto di una tale situazione sulle popolazioni del Terzo Mondo, dimostrava come cancellare il debito non era semplicemente una questione economica, ma piuttosto una questione di giustizia, di solidarietà, di rispetto della dignità umana. A livello di “*frame*” della campagna, inoltre, brillante si rivelò l’idea di collegare il tema della cancellazione del debito al concetto biblico del Giubileo, particolarmente forte e d’impatto. Già durante l’epoca coloniale molti popoli nel Sud del mondo erano stati schiavizzati; rifiutarsi ora di cancellarne i debiti insostenibili significava scegliere di relegarli nuovamente alla condizione di schiavi, schiavi del debito: conformarsi al significato del Giubileo, invece, implicava cancellare i debiti e liberare gli schiavi.

Altra decisione azzeccata fu poi scegliere una catena come logo della campagna: essa da una parte simboleggiava l’unione e il sentimento di solidarietà che legava gli attivisti del movimento internazionale; dall’altra richiamava, ancora una volta, al passato coloniale dei paesi del Terzo Mondo e alla condizione di schiavitù in cui il peso del debito li costringeva.

Altra strategia importante, soprattutto in termini di legittimazione e autorità, fu la ricerca dell’appoggio e il ricorso a figure e personaggi internazionalmente noti. Particolarmente influente fu dunque, a questo proposito, il sostegno di Papa Giovanni Paolo II, che, come detto in precedenza, aveva più volte dichiarato il proprio impegno e dedizione nei confronti del problema del debito. Accanto a lui, altrettanto importante fu poi il coinvolgimento di star internazionali, come il cantante degli U2 Bono, il pugile Muhammad Ali, il produttore Quincy Jones, il cantante Bob Geldof, il Dalai Lama, e molti altri: rimarrà nella storia la foto che ritrae Papa Giovanni Paolo II con gli occhiali da sole di Bono, scattata durante un incontro nel quale, appunto, Bono chiese ed ottenne il sostegno del Papa per la campagna.³²

Infine, particolarmente d’impatto furono le mobilitazioni realizzate in occasione dei più importanti vertici internazionali del G8; le catene umane realizzate a Birmingham e a Colonia non potevano

³² “*E il Papa si innamora degli occhiali di Bono*”. La Repubblica online. Sezione Musica. 23 settembre 1999

passare inosservate, soprattutto perché dimostravano la dedizione di una comunità globale, unita nel chiedere giustizia per le popolazioni strozzate dal debito.

2.5 Jubilee 2000: i risultati, le ragioni del successo

Fino ad ora abbiamo visto quali sono state le origini della crisi del debito, come si è sviluppata la campagna internazionale per la cancellazione del debito, i suoi obiettivi, le strategie messe in atto. Quale è stato, però, l'impatto finale della campagna? I risultati ottenuti sono stati soddisfacenti? In generale, si può dire che il bilancio è stato positivo e che di fatto la campagna ha avuto successo. A dimostrazione di ciò, vediamo qual è stato concretamente l'esito di questa mobilitazione internazionale.

Una primo importantissimo risultato è stato quello di diffondere una consapevolezza nei confronti del debito e delle sue conseguenze che, sia in termini di profondità, sia in termini di persone raggiunte, prima non esisteva: l'impegno messo nel cercare di attirare l'attenzione non solo dei vertici istituzionali (G7, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, Club di Parigi) ma anche della popolazione locale, è ciò che ha permesso lo stabilirsi di una forte connessione tra il movimento globale e i governi locali, il che ha a sua volta garantito un cambiamento dal basso verso l'alto: è il caso, ad esempio, dell'*Ugandan Debt Network*, che ha realizzato una mobilitazione la cui ramificazione è arrivata agli abitanti dei villaggi rurali. Ulteriore prova di come la campagna sia riuscita a realizzare una mobilitazione veramente estesa è il fatto che la petizione internazionale di *Jubilee 2000* sia entrata nel Guinness dei Primati come la petizione più firmata al mondo, oltre che la più internazionale, con più di 24 milioni di firme. Altrettanto significativo è poi il fatto che la cancellazione del debito fu inclusa all'interno degli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite, e redatti nella Dichiarazione del Millennio firmata nel settembre 2000. All'ottava voce, infatti, si parla di "sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo", il che include la cancellazione e riduzione del debito dei paesi maggiormente indebitati, nonché un maggiore sostegno nei programmi di sviluppo sociale avviati in questi paesi: secondo il rapporto del 2015 del MDG Gap Task Force (creato per monitorare, appunto, l'implementazione dell'ottavo Millennium Development Goal)³³, infatti, sia l'iniziativa HIPC sia l'iniziativa MDRI (*Multilateral Debt Relief Initiative*, di cui parlerò a breve) hanno avuto successo nel ridurre in maniera sostanziale il peso del debito dei paesi maggiormente indebitati; inoltre quasi tutti i paesi che erano considerati eleggibili alla iniziativa (36 di 39) hanno raggiunto il cosiddetto *completion point*. Secondo il rapporto,

³³ MDG Task Force Group. Rapporto 2015: "Millennium Development Goal 8. Tacking Stock of the Global Partnership for Development". UN

inoltre, si stima che la cancellazione del debito realizzata tramite queste due iniziative è di approssimativamente 125 miliardi di dollari; questi stessi programmi hanno permesso, inoltre, la messa a disposizione di nuovi fondi che poi sono stati impiegati in programmi di riduzione della povertà mondiale: infatti, se nel 2001 l'iniziativa HIPC aveva impiegato, in media, il 6,8% del PIL in spese anti-povertà, si arriva al 9% nel 2014, mentre il servizio del debito in termini di PIL è diminuito dal 3% nel 2001 al 1,5% nel 2014.

Vediamo ora come è stato possibile ottenere questi numeri, e quindi quali programmi di alleviamento del debito sono stati sviluppati come risultato della campagna internazionale.

In primo luogo l'iniziativa HIPC fondata nel 1996, e tanto criticata nel documento *"Putting Life Before Debt"*, fu oggetto di revisione nel 1999: proprio in occasione del vertice del G7 di Colonia, infatti, nacque HIPC II o *Enhanced HIPC* (iniziativa HIPC rafforzata). Tale potenziamento dell'iniziativa *"Heavily Indebted Poor Country"* fu un importante passo avanti per la questione del debito, in quanto le modifiche apportate si mossero nella direzione di una riduzione che fosse più consistente, più vasta e più veloce. Per quanto concerne, in primo luogo, il criterio di sostenibilità, i suoi parametri furono ampliati, così da permettere l'accesso all'iniziativa a un maggior numero di paesi e una cancellazione più profonda: il rapporto tra valore attuale ed esportazioni, ad esempio, passò dal dover essere maggiore di 200-250% a 150%. Altra innovazione fondamentale consistette nella possibilità di accedere a parte delle riduzioni prima del raggiungimento del *completion point* (è il cosiddetto *interim debt relief*) e nell'eliminazione della durata fissa di tre anni per la seconda fase del programma. Infine, punto forte dell'iniziativa HIPC potenziata era il fatto che i fondi liberati dovevano essere destinati a programmi di riduzione della povertà, tramite i *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), i quali dovevano essere redatti e implementati dai governi nazionali insieme alla società civile locale. Si era concluso, dunque, il triste capitolo degli aggiustamenti strutturali, che per molti anni aveva aggravato la posizione dei paesi debitori. Tali PRSP infatti esigevano l'avvio di programmi volti al superamento della povertà, come progetti di sviluppo sociale, di crescita, di costruzione di infrastrutture, il tutto monitorato tramite processi partecipativi. Non più liberalizzazione forzata del mercato, dunque, ma sostegno allo sviluppo.³⁴

Anche dopo che la campagna si concluse, nel 2000 (si trattava infatti di una campagna con una limitazione ben precisa in termini di tempo e durata), il tema del debito continuò a tornare nell'agenda internazionale anche negli anni successivi. Se infatti da una parte al vertice G7 di Okinawa del 2000 e a quello di Genova del 2001 non ci furono grandi progressi sulla questione del debito, dall'altra nel 2005 nacque la *"Make Poverty History Campaign"* e, soprattutto, in seguito al vertice di Gleneagles dello stesso anno (durante il quale il primo ministro inglese Tony Blair

³⁴ *"Impegni di giustizia. Rapporto sul debito 2000-2005"*. EMI. Fondazione Giustizia e Solidarietà.

convinse anche gli altri leader mondiali a cancellare la maggior parte del debito dei paesi poveri), fu avviata la *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI). Essa, insieme all'iniziativa HIPC II rafforzata, rappresentò un ulteriore efficace strumento di implementazione dell'ottavo *Millennium Goal* delle Nazioni Unite.

Ora, è merito della campagna *Jubilee 2000* se tutto ciò è stato possibile, se si è continuato a parlare del problema del debito anche una volta che il movimento internazionale si è concluso. A cosa deve, dunque, il suo successo?

In primo luogo, come già sottolineato in precedenza, ha avuto un ruolo importante l'ampiezza della mobilitazione, che si è ramificata su più livelli: quello locale, nazionale, e infine globale. Proprio grazie a Internet, che fino a poco prima ancora non esisteva, si è riusciti a intensificare, velocizzare e allargare notevolmente i cosiddetti *transnational advocacy networks* e a creare una rete globale caratterizzata da un flusso e scambio di informazioni ininterrotti. Corollario di ciò, infatti, fu lo sviluppo di una consapevolezza e sensibilizzazione nei confronti della questione del debito che raggiunse le popolazioni di più di sessanta nazioni, e innumerevoli organizzazioni non governative. Un'altra forza della campagna consistette nel fatto che, proprio grazie alla varietà degli attori che la componevano, ogni ONG presente dava il proprio contributo nella specifica area di competenza. Ad esempio, come sottolinea Mayo in "*Reflecting on the Experiences of Jubilee 2000*"³⁵, Oxfam era specializzata nell'analisi delle politiche e nella ricerca, e ebbe quindi un ruolo molto significativo nel suggerire idee ai governi e alle organizzazioni internazionali in merito alla redazione delle proposte HIPC. Come spiegato nel primo capitolo, infatti, proprio il "*know-how*", il bagaglio di conoscenze che ognuna di queste ONGs possedeva, ne ha garantito l'autorità a livello internazionale.

Ancora, l'abilità con la quale la campagna è stata inquadrata, ha fatto sì che il messaggio che intendeva diffondere, di un debito ingiusto e frutto anche di politiche sbagliate da parte del Nord del mondo, sia stato trasmesso con successo alla comunità globale, in maniera chiara ed efficace. L'uso di un simbolo, la catena, particolarmente azzeccato, e il richiamo ai tempi del colonialismo, ad esempio, sono riusciti a coinvolgere emotivamente le persone e a indurle, quindi, ad agire.

La capacità di sfruttare al massimo le favorevoli opportunità politiche che si presentarono alla fine degli anni '90 fu un altro punto a favore della campagna. In una cornice internazionale in cui forze di centro-sinistra avevano preso il potere in vari stati europei (si pensi a Gerhard Schröder, divenuto cancelliere in Germania nel 1998), e a capo degli Stati Uniti vi era un presidente democratico,

³⁵ Mayo, M. "*The World Will Never Be the Same Again? Reflecting on the Experiences of Jubilee 2000, Mobilizing Globally for the Remission of Unpayable Debts*". *Social Movement Studies*, Vol. 4, No. 2, 139–154, September 2005. Routledge.

Clinton (anche se si deve tenere conto che nell'ultimo periodo erano i Repubblicani a controllare il Congresso), certamente aumentarono le possibilità di buona riuscita delle attività di lobbying.

Ancora, il fatto che si trattasse di una campagna che già dalla nascita aveva scelto di avere una durata fissa, contribuì a garantirne l'autorità: era evidente che, una volta raggiunti gli obbiettivi prestabiliti, essa non avrebbe avuto alcun interesse nel diventare una “*self-serving bureaucracy*”³⁶, alimentata, cioè, da vantaggi personali. A questo proposito, altro importante elemento di successo della campagna fu la scelta di una guida, Ann Pettifor, che si distinse per il proprio carisma, capacità di leadership, organizzazione, passione e dedizione.

Fondamentale poi fu il fatto che tutte le persone coinvolte, che sentivano e facevano proprio il messaggio di *Jubilee 2000* avevano la possibilità di dare il proprio contributo in maniera diretta, tramite la firma alla petizione, la partecipazione alle proteste, l'organizzazione di nuove campagne a livello locale, la possibilità di chiamare e inviare innumerevoli mail ai diretti responsabili del problema, oltre che la tradizionale scrittura di lettere.

Infine, tutto ciò non sarebbe stato possibile se la coalizione internazionale non avesse ottenuto l'appoggio non solo dal mondo ecclesiastico, e in prima fila dal Papa (il cui sostegno fu, come già sottolineato, cruciale e particolarmente influente), ma anche dal mondo accademico, dei sindacati, degli artisti e, soprattutto, dalle celebrità: personaggi come Bono, Bob Geldof, Muhammed Alì, che si mossero in prima persona in favore della causa, non fecero che amplificare la voce della coalizione, nonché fornirgli maggiore forza e legittimità.

2.6 Gran Bretagna, Germania, Francia: campagne a confronto

Un'altra caratteristica e forza della *Jubilee 2000 Coalition* consistette nella sua struttura decentralizzata, che ha lasciato spazio ed autonomia alle campagne nazionali che la componevano. In questo modo, ogni stato ha potuto realizzare una propria mobilitazione e sviluppare un proprio processo decisionale in maniera indipendente, senza la pressione che un comitato internazionale centrale avrebbe trasmesso loro. Con una breve comparazione tra le campagne realizzate in tre paesi europei (Gran Bretagna, Francia, Germania), dunque, analizziamo più nel dettaglio questo aspetto, e vediamo in che cosa queste tre mobilitazioni nazionali si sono distinte e perché.³⁷

³⁶ Mayo, M. “*The World Will Never Be the Same Again? Reflecting on the Experiences of Jubilee 2000, Mobilizing Globally for the Remission of Unpayable Debts*”. *Social Movement Studies*, Vol. 4, No. 2, 139–154, September 2005. Routledge.

³⁷ Josselin, D. “*From transnational protest to domestic political opportunities: insights from the debt cancellation campaign*”. *Social Movement Studies*, 6 (1). pp. 21-38. 2007

Iniziando dalla Gran Bretagna, dunque, sappiamo che essa è stata la culla in cui ha preso vita la campagna internazionale: partendo dall'iniziativa e dal sostegno economico di *Christian Aid*, CAFOD e *Tearfund*, gradualmente la coalizione vide ben presto la partecipazione di numerose organizzazioni laiche. Al G7 di Birmingham, quando fu organizzata una catena umana di 70.000 persone, il primo ministro inglese, Tony Blair, fu il primo leader politico a dichiararsi pubblicamente in favore della cancellazione; anche il Cancelliere dello Scacchiere Gordon Brown sostenne la causa di *Jubilee 2000*. In Gran Bretagna, inoltre, il problema del debito ottenne moltissima visibilità mediatica, anche grazie all'intervento del cantante Bono e del campione di pugilato Muhammed Ali ai *Brit Awards* nel febbraio del 1999. Numerose furono le iniziative del movimento inglese, che con il tempo crebbe sempre di più: dalla spedizione di 8000 lettere alla Residenza ufficiale del primo ministro e alle ambasciate dei membri del G7; all'invito da parte di attivisti e celebrità ad inviare più e-mail possibili ai creditori; alle dimostrazioni degli attivisti di *Christian Aid*, durante le quali indossarono maschere che ritraevano Blair. Anche dopo che la campagna internazionale si concluse, una nuova campagna nazionale si sostituì alla precedente, e ne proseguì l'impegno sul problema del debito.

La componente tedesca di *Jubilee 2000*, *Erlassjahr 2000*, nacque nel settembre 1997, e da un totale di 47 organizzazioni, arrivò ad averne, nel 1998, più di 700, sia laiche sia religiose: tra di esse fondamentale fu l'apporto di *Misereor*, l'organizzazione cattolica per la cooperazione allo sviluppo dei vescovi della Germania, e di WEED (*World Economy, Ecology and Development*). Anche in questo caso l'appoggio da parte del leader politico della nazione era evidente: nell'ottobre del 1998, il cancelliere Schroeder annunciò che il governo tedesco avrebbe presentato al Summit di Colonia una propria proposta sul debito; inoltre, fu lui a ricevere i pacchi contenenti le innumerevoli firme della petizione internazionale. La catena umana realizzata a Colonia, poi, fu organizzata proprio da *Erlassjahr 2000*, che, nel maggio 1999, arrivò a contare tra le sue fila, 1600 organizzazioni, e, nel dicembre dello stesso anno, addirittura 2000. Da quel momento in poi, tuttavia, l'impegno del governo per la cancellazione del debito, iniziò a scemare: nel summit di Okinawa, Schroeder si rifiutò di promettere ulteriori tagli ai debiti. In seguito, i membri della campagna nazionale iniziarono a diminuire gradualmente, e il tema del debito ad avere meno copertura mediatica. Una ripresa del movimento tedesco per la cancellazione del debito, almeno in parte, si ebbe dal 2003/2004, anche se non si raggiunse più il grado di mobilitazione dei tempi di *Jubilee 2000*.

Per quanto riguarda il caso francese, invece, gli attivisti si mossero per creare una vera e propria campagna solo nel novembre 1998 (dal nome "*Pour l'an 2000: annulons la dette*"), il che significò che non presero parte alle manifestazioni di Birmingham del maggio 1998. Anche qui, il numero di ONGs coinvolte, la maggior parte delle quali erano religiose, crebbe col tempo. Nel caso francese

tuttavia, la mobilitazione fu in generale minore: il problema del debito non fu mai al centro dell'agenda politica, anche se sempre presente sullo sfondo, né ottenne mai molta attenzione da parte dei media. Il ministro delle Finanze francese, Dominique Strauss-Khan, se in un primo momento riconobbe l'urgenza della cancellazione del debito dei paesi del terzo mondo, non diede mai un vero e proprio sostegno alla causa, non ne fece mai una sua priorità. La coalizione francese ebbe nuovo impeto quando dal giugno 1999 il movimento ATTAC (Associazione per la tassazione delle transazioni finanziarie e per l'aiuto ai cittadini) si pose alla guida della campagna: nonostante ciò i risultati ottenuti non furono mai particolarmente soddisfacenti.

Guardando dunque alle principali differenze tra le tre campagne si nota che: nella petizione internazionale di *Jubilee 2000*, solo 521.319 erano firme francesi, contro le 2.960.262 inglesi e le 1.200.381 tedesche; le proteste organizzate in Francia avevano avuto una partecipazione popolare molto bassa, a differenza di quelle tedesche e inglesi, al che si aggiungeva un'attenzione mediatica francese alla questione del debito molto bassa rispetto sia a quella della tedesca sia (e soprattutto) a quella inglese; la campagna francese iniziò ad essere concretamente operativa solamente nel 1999 inoltrato, mentre *Jubilee UK* già dal 1998 ed *Erlaussjahr 2000* poco dopo; infine, l'intensità della mobilitazione rimase costantemente ad un buon livello in Gran Bretagna fino al 2001, e in Germania fino al 2000, mentre in Francia fu sempre intermittente.

Come si spiegano dunque queste diverse dinamiche e risultati nelle tre campagne anti-debito?

Una prima ragione ha a che vedere con il rapporto tra società civile e governo in termini di dialogo: se in Gran Bretagna e in Germania un certo grado di inclusione permetteva continui contatti, sia formali che informali, tra gli attivisti e le personalità politiche sin dalle prime fasi della campagna, in Francia l'accesso al mondo istituzionale era possibile solo nel caso di coincidenza di scopi tra il governo e il movimento sociale. Dimostrazione di ciò fu il fatto che in tutti e tre i paesi vi erano forze politiche di centro sinistra, ma solo in Germania e in Inghilterra il sostegno alla causa di *Jubilee 2000* fu esplicito, mentre per il governo socialista francese, il problema della cancellazione del debito non costituì mai una priorità (basti pensare al poco interesse del ministro delle Finanze Strauss-Khan).

Altre spiegazioni vanno ricercate nel differente passato di mobilitazione delle tre nazioni in questione. In Gran Bretagna, già dal 1986 si iniziò a parlare di debito, grazie ad una campagna organizzata da Oxfam UK: ciò naturalmente intensificò l'adesione della popolazione alla causa di *Jubilee 2000 UK*. Al contrario, Germania e Francia, che non avevano avuto simili esperienze precedenti, ebbero più difficoltà a mobilitare la popolazione.

Infine, non possiamo non tenere in considerazione l'importanza che ebbero i summit del g7 come opportunità per far conoscere il tema del debito e imporlo all'attenzione delle istituzioni

internazionali: i vertici di Birmingham e di Colonia, rispettivamente nel 1998 e nel 1999, costituirono degli spazi in cui prima la campagna inglese, poi quella tedesca, ottennero una grande visibilità. In Francia, invece, dove in quegli anni non si tenne alcun summit internazionale (almeno dopo la costituzione della campagna nazionale), la componente francese di *Jubilee 2000* non fu altrettanto fortunata.

A questo punto, dunque, non resta che analizzare il caso di un'altra campagna nazionale, quella italiana, oggetto del prossimo capitolo.

3. LA CAMPAGNA ITALIANA PER LA CANCELLAZIONE DEL DEBITO

“Dal punto di vista strettamente tecnico noi investimmo moltissimo nei rapporti personali. Erano incontri: chiedevamo, parlavamo, presentavamo le nostre ragioni, ecc...poi si facevano anche incontri pubblici a cui si invitavano i decisori, però direi che, soprattutto, l’influenza sui decisori avvenne con questi incontri, curando il rapporto personale...non tanto perché le cose venissero fatte in amicizia ma perché si potesse spiegare, fuori da slogan, fuori da situazione pubbliche a cui magari bisogna tenere dei ruoli, le ragioni che ci animavano...e la stessa cosa facemmo a livello internazionale, parlando molto con i membri italiani del *board* del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale.”³⁸

Uno dei più importanti, se non il più importante risultato conseguito dalla campagna, o meglio, dalle campagne italiane (come vedremo in seguito, vi furono due movimenti paralleli) per la cancellazione del debito dei paesi del Terzo mondo, è stata l’approvazione da parte del Parlamento italiano, in meno di un anno, e all’unanimità, della legge 209 del luglio 2000 (“Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati”), che prevedeva la cancellazione del debito per un ammontare di circa 6 milioni di euro. Se ciò è stato possibile, se l’Italia è riuscita a distinguersi a livello internazionale come il primo paese industrializzato che si è dotato di uno strumento legislativo in risposta al problema del debito, diventando così un esempio per le altre nazioni del mondo occidentale, il merito è del successo che gli attori della campagna hanno avuto nell’instaurare un rapporto proliferante con le istituzioni politiche. Le parole sopracitate, che appartengono a Riccardo Moro, coordinatore della Campagna ecclesiale per la riduzione del debito dei paesi più poveri, sono in questo senso eloquenti: ciò su cui si puntò, allora, fu la costruzione di rapporti personali con i decisori pubblici, così da poter spiegare chiaramente le ragioni dietro la cancellazione del debito e ottenere, dunque, un genuino supporto. Certamente altrettanto importante fu il coinvolgimento della società civile italiana, che, proprio perché realizzato tramite il coordinamento delle due campagne (“Sdebitarsi”, che rappresentava in Italia la coalizione internazionale *Jubilee 2000*, e la Campagna ecclesiale), raggiunse livelli molto elevati. Nelle pagine che seguono, dunque, analizzeremo entrambe le campagne, soffermandoci sull’interazione tra le due, nonché sul rapporto che queste instaurarono con il movimento internazionale; quindi ripercorreremo le dinamiche che hanno portato all’approvazione della legge 209/2000 e le difficoltà riscontrate nella sua implementazione; infine vedremo quali altri progetti sono stati avviati grazie all’impegno della campagna italiana per la cancellazione del debito.

³⁸ Cit. intervista con Riccardo Moro del giorno 4 maggio 2016

3.1 La voce della chiesa e le prime mobilitazioni italiane sul debito

Nel capitolo precedente si è spiegato come tra le ragioni del successo della campagna *Jubilee 2000* vi fosse il sostegno di Papa Giovanni Paolo II. Si trattò di un importante passo avanti per la legittimità del movimento internazionale, ma, certamente, non si può dire che fosse una sorpresa. Il Papa infatti già dagli anni '80 si era interessato al tema del debito e aveva dimostrato pubblicamente le proprie preoccupazioni nei confronti del peso che tale fardello imponeva alle popolazioni del Sud del mondo, incoraggiando il mondo industrializzato a prendere consapevolezza del problema e ad agire per risolverlo.

Già nel 1985, poco dopo la dichiarazione di insolvenza del Messico e l'inizio della crisi, Papa Giovanni Paolo II, in occasione del quarantesimo anniversario dall'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, inviò una lettera a Jaime de Piniès, presidente della quarantesima assemblea generale dell'Onu; in essa, tra i vari punti, incoraggiava le Nazioni Unite e dunque la comunità internazionale a guardare al problema del debito "in tutte le sue dimensioni non soltanto economiche e monetarie, ma anche sociali, politiche e umane"³⁹.

Nel dicembre 1986, invece, la pontificia Commissione *Justitia et Pax* pubblicò il documento "Un approccio etico al debito internazionale", in cui, sottolineando l'urgenza del problema, si insisteva affinché il dialogo tra creditori e debitori, fino ad allora sterile, si intensificasse e raggiungesse risultati concreti, e che banche commerciali da una parte, e organizzazioni multilaterali come Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale dall'altra, si attivassero per modificare l'approccio, troppo tecnico e teorico, con il quale avevano fino ad allora affrontato la questione.

Nel 1987 poi, a vent'anni dall'enciclica di Paolo VI "*Populorum progressio*", in cui il Papa, con parole quasi profetiche, aveva anticipato la crisi del debito (e sottolineato ancora una volta l'importanza del dialogo tra "coloro che forniscono i mezzi e coloro cui sono destinati"⁴⁰), papa Giovanni Paolo II ritornò sul tema del debito nell'enciclica "*Sollicitudo rei socialis*": in essa, infatti, sottolineava come il mezzo che avrebbe dovuto finanziare lo sviluppo dei paesi del Sud del mondo, ovvero il prestito di denaro da parte del mondo industrializzato, si fosse trasformato nel tempo in un "congegno controproducente"⁴¹, che ha aveva aggravato il divario tra Nord e Sud.

Infine, dopo un ulteriore riferimento al tema del debito nell'enciclica "*Centesimus Annus*" del 1991, papa Giovanni Paolo II decise di lanciare un vero e proprio appello all'intera comunità cristiana

³⁹ Giovanni Paolo II, "*Messaggio del Santo Padre Giovanni Paolo II al signor Jaime de Piniès, presidente della XL Assemblea Generale delle Nazioni Unite*". Città del Vaticano, 14 ottobre 1985

⁴⁰ Paolo VI, "*Populorum progressio*". Città del Vaticano, 1967.

⁴¹ Giovanni Paolo II, "*Sollicitudo rei socialis*". Città del Vaticano, 1987.

internazionale nella lettera di convocazione del Grande Giubileo dell'anno 2000, la "*Tertio Millenio Adveniente*", del 1994: "così, nello spirito del Libro del Levitico (25, 8-28), i cristiani dovranno farsi voce di tutti i poveri del mondo, proponendo il Giubileo come un tempo opportuno per pensare, tra l'altro, ad una consistente riduzione, se non proprio al totale condono, del debito internazionale, che pesa sul destino di molte Nazioni."⁴²

Fu proprio dopo questo appello del Papa che si crearono le basi per la nascita di un movimento internazionale intento all'ottenimento della cancellazione del debito inesigibile da parte delle Istituzioni Internazionali Finanziarie e dalle nazioni del Nord del mondo: non a caso, la campagna internazionale, di cui si è parlato nel capitolo precedente, prende il nome di *Jubilee 2000*. Le nazioni che componevano la cosiddetta *Jubilee 2000 Coalition*, dunque, una dopo l'altra misero in piedi una propria campagna autonoma: in Italia, l'anello di *Jubilee 2000* era "Sdebitarsi", al quale poco dopo si affiancò la "Campagna ecclesiale per la riduzione del debito dei paesi più poveri", avviata dalla Conferenza Episcopale Italiana.

Tuttavia, già prima della nascita ufficiale di questi due movimenti, nella seconda metà degli anni '80, l'Italia, o meglio, la società civile italiana, aveva cominciato a sviluppare iniziative sul debito.⁴³

La prima campagna in assoluto realizzata in Italia su questo tema fu la "Campagna Nord-Sud: Biosfera, Debito e Sopravvivenza dei Popoli", lanciata nel 1988 da Alexander Langer, attivista e membro dei Verdi nel Parlamento Europeo: tale movimento, che guardava al problema del debito come ad un elemento portante di un sistema di ingiustizia globale, dalle enormi conseguenze economiche e ambientali, riuscì nell'intento di sensibilizzare l'opinione pubblica e di mettere sotto pressione le IFI. Quando Craxi, leader socialista, fu scelto come inviato speciale sul debito del Terzo mondo presso le Nazioni Unite, e, alla convenzione internazionale della Campagna Nord-Sud che si tenne a Roma tra il 16 e il 17 ottobre 1990, affermò che parte del debito doveva essere tagliato per permettere ai paesi gravemente indebitati di accedere a nuovi prestiti da banche private, si pensò che si fosse aperta una finestra verso il mondo politico: non fu questo il caso, e infatti il divario tra gli obbiettivi della campagna e le volontà delle istituzioni politiche rimase invariato.

Il g7 che si tenne a Napoli nel 1994 fu un' importante tappa nella risoluzione del problema del debito. Nei mesi prima del summit, "Il cerchio dei Popoli", una coalizione di quaranta gruppi della società civile, organizzò, parallelamente alla *New Economics Foundation* di Londra, una serie di eventi di preparazione, come conferenze su tematiche di interesse globale, e incontri, tra cui quello dei *Seven Poors* (i rappresentanti di gruppi indigeni di sette nazioni del Sud), che inviarono una lettera di contestazione ai primi ministri del G7. In generale, durante questi *meetings*, fu possibile

⁴² Giovanni Paolo II, "*Tertio millennio adveniente*". Città del Vaticano, 1996.

⁴³ Utting, P., M. Pianta, A. Ellersiek, eds. "*Global Justice Activism and Policy Reform in Europe. Understanding When Change Happens*". London: Routledge, 2012

delineare quegli obiettivi (riduzione sostanziale del debito bilaterale dei paesi maggiormente indebitati, estensione dell'annullamento del debito commerciale e multilaterale, maggiore trasparenza nel Club di Parigi) che si ripresenteranno anche nelle future campagne di cancellazione del debito.

Altri due passi in avanti, prima della nascita di "Sdebitarsi", si ebbero rispettivamente nel 1995, quando a Perugia si tenne il primo incontro dell'Assemblea dell'Onu dei Popoli, organizzato dalla "Tavola della Pace", e la prima marcia Perugia/Assisi⁴⁴, e nel 1997, quando Alberto Castagnola lanciò la campagna di "Globalizz-Azione dei Popoli", esperienza che poi si trasformerà nella "Rete Lilliput" (successivo importante membro di "Sdebitarsi"): in entrambi i casi si trattò di momenti in cui il tema del debito del Terzo mondo emerse con tutta la sua forza, e in cui si posero i primi mattoni nel sentiero della sensibilizzazione popolare sulla questione della cancellazione.

3.2 La campagna "Sdebitarsi"

La campagna "Sdebitarsi", anello italiano della coalizione internazionale *Jubilee 2000*, prese spunto dall'iniziativa della rivista missionaria comboniana "Nigrizia", la quale nel 1997 lanciò un appello che richiamava quello di Papa Giovanni Paolo II nella "*Tertio Millenio Adveniente*". Si richiedeva infatti: la cancellazione del debito per tutti e 41 i paesi poveri (individuati dall'iniziativa internazionale HIPC, ma poi considerati eleggibili all'alleggerimento solo in 8-10); la destinazione dei nuovi prestiti, per gli altri paesi debitori, in progetti contro la povertà, invece che nel pagamento di vecchi debiti; l'istituzione di una commissione internazionale d'inchiesta, composta da rappresentanti di istituzioni intergovernative e organizzazioni non governative, per far luce sulle modalità di impiego del denaro prestato; l'inclusione, tra i crimini contro l'umanità, della violazione dei diritti allo sviluppo. Tale appello raccolse 300.000 firme, che furono consegnate, il 27 febbraio 1998, all'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi, così che questi lo portasse all'attenzione della Commissione europea, del direttore del Fondo Monetario Internazionale e del presidente della Banca Mondiale: in questo modo, l'Italia avrebbe avuto un ruolo primario nella risoluzione della questione del debito, invece di limitarsi a dare il suo assenso alle iniziative internazionali, considerate insufficienti: se allora forse i tempi non erano ancora buoni, vedremo che di lì a poco, nel 2000, con l'approvazione della legge 209/2000 sulla cancellazione del debito estero dei paesi del Sud, l'Italia farà da apripista nella lotta contro questa moderna forma di schiavitù.

Fu nel settembre 1997, quando a Roma si tenne il primo Forum internazionale sul debito con il contributo e il patrocinio del comune, che venne presentata la campagna "Sdebitarsi". Come spiega

⁴⁴ Ci saranno una seconda Assemblea dell'Onu dei Popoli e una seconda marcia Perugia/Assisi nel 1997

il suo primo coordinatore nazionale, Luca de Fraia,⁴⁵ si trattava una rete di oltre sessanta organizzazioni cattoliche e laiche, che vedeva la partecipazione in primo luogo del mondo delle organizzazioni non governative di cooperazione, tant'è che il segretariato della campagna si trovava presso una ONG, "movimondo", che oggi non esiste più e che appunto operava per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Vi era poi naturalmente un articolato tessuto missionario (Missionari Comboniani, Missionari della Consolata, Missionari Saveriani, ecc) e una certa componente sindacale (CIGL, CISL, UIL, ecc). Ad esse poi vi si aggiungevano varie organizzazioni, sia laiche, come Greenpeace, Legambiente, COCIS, Mani tese, WWF Italia; sia religiose, come CARITAS Italiana, Volontari nel Mondo Focsiv, Padri Bianchi, e così via. Ancora, "Sdebitarsi" comprendeva in sé la Rete Lilliput, iniziative speciali dei periodici Donna Moderna e Marie Claire, parlamentari, amministrazioni locali. Insomma, si trattava di un movimento che vedeva la partecipazione di diverse anime e che fu, in questo senso, "una piattaforma laica nel senso più nobile del termine, dove ci si trovava, si lavorava insieme, al di là dei punti di riferimento culturali religiosi e politici"⁴⁶. Proprio questa composizione variegata ha favorito una sensibilizzazione e mobilitazione elevata dell'opinione popolare nei confronti del tema del debito.

Per quanto riguarda, poi, gli obiettivi di "Sdebitarsi", essi, in linea con l'iniziativa internazionale *Jubilee 2000*, consistevano principalmente nella richiesta di cancellazione del debito dei paesi più poveri. Si trattava di una richiesta semplice, forte e facile da comprendere, il che ha semplificato naturalmente la comunicazione con la popolazione italiana; allo stesso tempo però, spiega De Fraia, tale richiesta doveva essere declinata rispetto ai meccanismi internazionali della cancellazione del debito (si pensi all'iniziativa HIPC) da una parte, e dall'altra rispetto al caso italiano e alle opportunità politiche che esso offriva. Nel contesto italiano, infatti, fino ad allora l'unico strumento disponibile era quello della rinegoziazione o ricalendarizzazione del debito bilaterale tra l'Italia e i paesi più poveri; dunque, si decise di scegliere il percorso legislativo, che portò, come vedremo più avanti in dettaglio, alla approvazione di un testo che invece prevedeva una vera e propria cancellazione del debito.

Oltre all'attività di *lobbying* dei decisori politici, che portò a questo importante risultato, "Sdebitarsi" aveva funzioni di coordinazione, promozione e rappresentanza a livello sia nazionale sia internazionale. Se la campagna riuscì a svolgere con successo tali compiti, fu proprio perché poté avvalersi di una struttura articolata ma allo stesso tempo "leggera", che riuscì a diffondere il proprio messaggio al di là del network associativo di riferimento (ovvero coloro che tradizionalmente si interessavano al tema dello sviluppo e della solidarietà). E fu anche possibile

⁴⁵ Intervista con Luca de Fraia del giorno 11 aprile 2016

⁴⁶ Cit. Idem

grazie ad un impegno grandissimo da parte degli attivisti di “Sdebitarsi”, ancora più significativo se si pensa che allora le principali strategie di sensibilizzazione erano quelle tradizionali, degli anni '80,'90, e quindi comunicazione ordinaria, campa stampata, riviste. Lo strumento principale di mobilitazione fu poi una petizione (le firme raccolte, più di 400mila, venivano in seguito aggiunte alla petizione internazionale di *Jubilee 2000*) che fu realizzata su moduli cartacei, con tavolini di raccolta firme. Sebbene infatti non si può dire che il movimento internazionale non beneficiò della comparsa di Internet, dato che fu tra i fattori determinanti dello sviluppo di una rete globale sul debito, bisogna però altrettanto sottolineare che la tecnologia del web non era tale da permettere la realizzazione delle odierne petizioni online, a cui tutti possono partecipare facilmente con un click. Per questa ragione, “100 mila firme di una petizione cartacea valgono molto di più di 100 mila firme di una petizione online”⁴⁷, spiega Luca de Fraia, che ricorda inoltre come “passavamo i giorno a stampare i moduli, ad inviare i moduli, a ricevere i moduli, a raccogliere i moduli...cose che ora non si fanno più.”⁴⁸ Altro elemento, poi, che sottolinea il coordinatore nazionale di “Sdebitarsi” è che si trattava di una campagna organizzata senza soldi, priva di un budget iniziale, che le campagne di oggi hanno invece sempre a disposizione, e che anzi fu autofinanziata quantomeno fino all’approvazione della legge.

Nel 2000, inoltre, “Sdebitarsi” iniziò una campagna di comunicazione, che vide il coinvolgimento di personaggi appartenenti al mondo televisivo e della musica, garantendo una elevata copertura mediatica al tema del debito, e, di conseguenza, una maggiore sensibilizzazione popolare e infine pressione sulle istituzioni politiche. In questo senso, si trattò di una prima assoluta in Italia: precedentemente alla campagna per la cancellazione del debito, spiega De Fraia, non si era mai avuta una vera “comunione tra campagna e *celebrities*”⁴⁹, le quali invece in questo caso si esposero pubblicamente in favore della cancellazione del debito. Evento chiave fu, a questo proposito, la cinquantesima edizione del Festival di Sanremo che si tenne nel febbraio del 2000, e durante il quale, figure come Bono, Jovanotti, Fabio Fazio (presentatore di quella edizione), Pavarotti, diedero il proprio sostegno alla causa. In particolare Bono, in qualità di “ambasciatore”, per così dire, della coalizione internazionale *Jubilee 2000*, aveva affermato che avrebbe partecipato al Festival a condizione che D’Alema, allora Presidente del Consiglio, accettasse di incontrarlo per parlare dell’impegno del governo italiano nei confronti del debito. Anche Jovanotti sfruttò l’occasione di Sanremo per rivolgersi ai milioni di spettatori con un appello, presentato nella forma del rap “Cancella il debito”. Entrambi i cantanti, il giorno dopo, ottennero di essere ricevuti a Palazzo Chigi da Massimo D’Alema: risultato del colloquio fu la promessa del Premier di farsi portavoce della

⁴⁷ Cit. Intervista con Luca de Fraia del giorno 11 aprile 2016

⁴⁸ Cit. Idem

⁴⁹ Cit. Idem

questione del debito estero dei paesi poveri presso il G7 e di allargare la lista (nel decreto legislativo sulla cancellazione del debito che era allora al vaglio delle Camere) dei paesi interessati dall'iniziativa italiana.⁵⁰

3.3 La Campagna ecclesiale per la riduzione del debito estero dei paesi più poveri

“Sdebitarsi” non era l’unica campagna italiana che fu creata intorno al problema del debito. Ad affiancarsi a questa, ma, come vedremo in seguito, non in alternativa alla stessa, la Conferenza Episcopale Italiana avviò ufficialmente la “Campagna di riduzione del debito estero dei paesi più poveri” esattamente il primo marzo 1999. Precedentemente, erano stati realizzati dei lavori di preparazione, iniziati nell’autunno del 1997, mentre i primi documenti preparatori furono prodotti nel maggio 1998. Quando nel 1999 fu ufficialmente avviata, dunque, la Campagna ecclesiale era, per così dire, in “ritardo”; quantomeno considerando che già numerose erano le iniziative esistenti a livello internazionale, nonché a livello italiano, e che di lì a pochi mesi si sarebbe tenuto il G7 di Colonia, tappa importantissima nella lotta contro il debito. Ciononostante, la rete della chiesa era vasta e robusta (molto più di quella costruita da “Sdebitarsi”), e, come vedremo, ebbe un importante impatto in Italia, e non solo in termini di sensibilizzazione dell’opinione popolare.

Ora, come spiega Moro⁵¹, le ragioni che mossero la chiesa italiana a chiedere se non la cancellazione totale, quantomeno la riduzione del debito, furono principalmente quattro. In primo luogo, una ragione storica, per cui sappiamo che durante il periodo coloniale il Nord ha depredata il Sud del mondo, appropriandosi arbitrariamente delle sue ricchezze, non solo minerarie e agricole, ma anche umane; ora, non si è mai tenuto il calcolo di quanto tutto ciò sia costato ai paesi del Sud, che in questo senso sono essi stessi creditori di un debito che però non potranno mai riscuotere: alla luce di questo passato, le cancellazioni non solo risultano necessarie, ma anche dovute. Una seconda ragione è di convenienza: molto semplicemente, se ad esempio l’Africa non fosse oppressa dal pagamento del debito, potrebbe sfruttare le proprie risorse per ottenere un peso molto maggiore nel commercio internazionale, cosa che beneficerebbe anche i paesi del Nord in quanto implicherebbe un aumento della domanda dei beni venduti dal Nord. La terza è una ragione di solidarietà: di fronte alle condizioni di povertà in cui i paesi del Terzo mondo sono costretti a vivere, data la necessità di destinare tutto i profitti realizzati al servizio del debito, la comunità internazionale non può rimanere indifferente: questa fu, tra tutte, una delle motivazioni che in particolar modo permise un coinvolgimento così ampio e sentito della popolazione italiana alla

⁵⁰ “Jovanotti e Bono incontrano d’Alema”. La Repubblica online. Tutto Sanremo. 23 febbraio 2000.

⁵¹ Moro, R. (2000) “Il debito internazionale: una relazione perversa”, *Politica Internazionale*, n. 3 (mag.-giu.), pp. 127-

campagna. Infine, non si può non menzionare una ragione di giustizia: se i paesi del Sud del mondo si trovano in questa situazione, ciò è dovuto, in buona parte, alle errate scelte macroeconomiche fatte dal mondo industrializzato e spiegate nella prima parte del secondo capitolo (le politiche monetariste restrittive di Gran Bretagna e USA, l'apprezzamento del dollaro, gli aggiustamenti strutturali, e così via).

Per tutte queste ragioni, dunque, la CEI decise di istituire una propria campagna, avviata dall'omonimo Comitato ecclesiale per la riduzione del debito (costituito poco prima proprio al fine di coordinarla). Esso si componeva di un presidente, il Monsignor Attilio Nicora, due vicepresidenti, Monsignor Giuseppe Andreozzi (Direttore dell'Ufficio di Cooperazione fra le Chiese) e don Elvio Damoli (Direttore della Caritas italiana), un segretario, Luca Jahier (Presidente di Focsiv) e un coordinatore della parte tecnica del progetto, Riccardo Moro (Focsiv). Per quanto riguarda gli attori della campagna, dunque, Riccardo Moro sottolinea come fu "il primo e uno dei rari casi di impegno ecclesiale che ha coinvolto in modo coordinato tutti i pezzi della società ecclesiale"⁵². Infatti vi presero parte tutte le diocesi italiane, e in più il Comitato diede indicazioni affinché in particolare quattro degli uffici diocesani (la Caritas, l'Ufficio Giustizia e Pace, che oggi si chiama Ufficio Pastorale e Sociale del Lavoro, l'ufficio Missionario, e l'ufficio per il Giubileo, creato appunto in vista dell'anno giubilare) lavorassero insieme, comunicando e coordinandosi. Accanto alle diocesi vi era poi tutto il mondo dei religiosi, e cioè il mondo delle congregazioni, maschili, femminili e quelle con vocazione esclusivamente missionaria (come i Comboniani). Infine un'altra componente importante era quella delle aggregazioni laicali (come Acli, Azione Cattolica, Comunità di Sant'Egidio, Focsiv), che furono per l'appunto coinvolte con l'idea che il Comitato dovesse riunire tutti i diversi elementi del mondo religioso.

Tutti questi attori, dunque, svilupparono un'azione che si mosse lungo tre linee guida, corrispondenti ad altrettanti obiettivi. Un primo indirizzo era quello pastorale ed educativo⁵³: si mirava cioè a sensibilizzare i credenti e l'opinione pubblica circa la realtà del debito; spiegare le cause del debito e le conseguenze sulle popolazioni del Sud; permettere ad ognuno di confrontare il proprio stile di vita con quello dei popoli del Terzo mondo, e ad avviare, magari, dei piccoli accorgimenti nella vita di tutti i giorni. Un secondo indirizzo era quello dell'animazione della società e della pressione politica: l'intenzione, cioè, era quella di raggiungere non solo la comunità ecclesiale italiana, ma anche la società civile italiana e poi soprattutto le istituzioni pubbliche, cosicché promuovessero, in linea con le iniziative internazionali, politiche di riduzione del debito e di lotta alla povertà.

⁵² CIt. intervista con Riccardo Moro del giorno 4 maggio 2016

⁵³ "Impegni di giustizia. Rapporto sul debito 2000-2005". EMI. Fondazione Giustizia e Solidarietà.

Infine il terzo obiettivo era quello dell'assunzione di responsabilità: si trattava cioè di offrire un'occasione di coinvolgimento concreto tramite una raccolta fondi che avrebbe finanziato un'operazione di conversione del debito in due paesi poveri particolarmente indebitati, la Guinea Conakry e lo Zambia.

Nel realizzare tali obiettivi, determinante era stata la capacità di organizzare una campagna capillare, che, diramandosi lungo l'intero tessuto religioso italiano, ebbe un forte impatto su credenti e non. Un grande merito nel realizzare un'opera di sensibilizzazione così vasta va infatti a tutti i membri e attivisti della Campagna ecclesiale, che con assiduità e pazienza attraversavano l'Italia per far conoscere il messaggio della Cei. Ci fu infatti un forte investimento in strumenti divulgativi, per cui si scelse di non comparire in televisione, ma di instaurare piuttosto un dialogo diretto con gli individui: innumerevoli furono dunque gli incontri in tutta Italia a cui, spiega Moro, partecipò insieme ad altri, illustrando e spiegando il problema del debito. A volte questi incontri si rivolgevano in generale alla gente locale, a volte solo a formatori, e gli strumenti utilizzati erano quelli tradizionali dei fascicoli, schede di aggiornamento, ma anche presentazioni Power Point. Dimostrazione del fatto che la società civile italiana era veramente interessata alla situazione venutasi a creare nel Sud del mondo in seguito alla crisi del debito, fu il fatto che, come ricorda Moro, "i teatri, le sale in cui facevamo le presentazioni, erano piene. C'era addirittura gente in piedi. Non si era mai vista una cosa del genere...Noi avevamo fatto un calcolo, ovviamente in modo approssimativo, che diceva che probabilmente il numero di persone che avevano partecipato ad almeno un incontro fuori casa era intorno ai 5 milioni, cioè uno 1 su 10. Non è poco."⁵⁴

3.4 L'interazione tra le due campagne e con Jubilee 2000

La compresenza di due campagne a livello nazionale con stessi o simili obiettivi avrebbe potuto creare confusione, andando a minare la coesione dell'azione italiana per la cancellazione del debito. Se è vero che non mancarono momenti di contrasto, è altrettanto vero che nel complesso entrambe le campagne riuscirono a coordinarsi, chiarendo e superando eventuali punti di disaccordo. Tutte e due si battevano per uno stesso obiettivo, l'alleviamento del peso che affliggeva le popolazioni del Sud del mondo, e questo fece sì che se non immediatamente, dopo poco tempo le due campagne, e quindi i rispettivi coordinatori, comunicassero regolarmente, così da armonizzare le rispettive linee d'azione. Come sottolinea Moro, le due campagne erano "distinte, ma non alternative" e, a dimostrazione del riuscito coordinamento tra le due, dice: "fuori dagli addetti al lavoro, non penso che molta gente sapesse che c'erano due campagne, la gente sapeva che c'era semplicemente la

⁵⁴ Cit. intervista con Riccardo Moro del giorno 4 maggio 2016

campagna del debito”⁵⁵. Anche De Fraia è d’accordo nel dire che, se anche quando la campagna della Cei fu avviata, nel 1999, vi fu un iniziale disorientamento (anche perché alcuni gruppi di “Sdebitarsi” si trasferirono nella Campagna ecclesiale), in seguito le campagne “furono in grado di costruire un percorso comune”: infatti, dice De Fraia, “la convergenza intorno al tema ha aiutato a lavorare insieme”⁵⁶. Anche sul testo legislativo, come vedremo in seguito, si realizzò un lavoro collettivo.

Ora, è altrettanto vero che, come suggerisce anche il nome della campagna della Cei, quest’ultima mirava più a una riduzione piuttosto che cancellazione vera e propria del debito. Questo in ragione del fatto che quello su cui, fin da subito, la Campagna ecclesiale puntava, era far riconoscere il principio di conversione del debito, che consisteva nel destinare il denaro che il paese indebitato doveva al creditore in progetti di sviluppo sociale, realizzati dal governo con l’importante contributo della società civile locale. Inizialmente, proprio su questo punto c’era tra i due movimenti una diversità di vedute. Secondo la posizione laica, infatti, tale proposta di fatto legittimava la storia dell’indebitamento: ma il debito, inequivocabilmente ingiusto, andava interamente cancellato. Tale convinzione derivava dalla constatazione che il paese debitore, anche se non inviava il denaro all’estero, ma a un fondo di conversione, comunque era tenuto a erogarlo. Ora, da parte ecclesiale, tale idea attirava in primo luogo perché rappresentava una soluzione praticabile (la cancellazione vera e propria nella realtà dei fatti era sostanzialmente impossibile, visto che i creditori non lo permettevano) e, in secondo luogo, perché implicava una presa di coscienza da parte dei governi locali. Infatti, la campagna della Cei non metteva assolutamente in discussione la forte componente di ingiustizia nella vicenda dell’indebitamento (anzi, era stata una delle ragioni per cui la chiesa aveva avviato la campagna in primo luogo), ma si preoccupava di come sarebbero stati impiegati i soldi liberati; la conversione allora poteva essere un strumento importante per rendere trasparente, partecipato e tracciabile il processo di utilizzo del denaro liberato. In questo senso, dunque, spiega Moro, essa univa da una parte la cancellazione per ragioni di giustizia, e dall’altra un uso responsabile e socialmente utile delle somme condonate. La stessa *ratio* si celava dietro il fatto che gli attori della Campagna ecclesiale e il loro “amici del Sud” avanzassero parallelamente ai propri governi richieste diverse ma correlate: i primi chiedevano che il governo italiano cancellasse il debito bilaterale con i paesi debitori, i secondi che i rispettivi governi, una volta esentati dal pagamento del debito, investissero il denaro liberato in progetti di sviluppo.

⁵⁵ Cit. intervista con Riccardo Moro del giorno 4 maggio 2016

⁵⁶ Cit. Intervista con Luca de Fraia del giorno 11 aprile 2016

Con queste argomentazioni eventuali dubbi esistenti, sia da parte di “Sdebitarsi”, sia, in alcuni casi, da parte di alcune componenti più intransigenti della stessa Campagna ecclesiale (come alcuni membri del mondo missionario), vennero meno, e l’idea della conversione fu approvata da tutti.

Per quanto riguarda invece la partecipazione italiana agli incontri internazionali, nonostante dal punto di vista formale fosse “Sdebitarsi” l’anello italiano di *Jubilee 2000*, i rappresentanti di entrambe le campagne vi prendevano parte insieme; non vi era quindi, nemmeno a livello internazionale, una distinzione netta tra le due campagne. Bisogna a questo punto ricordare che nella *Jubilee 2000 Coalition* non esisteva una struttura formalizzata: gli stati membri vi partecipavano avviando ciascuno una propria campagna, la quale, seppure seguiva un “manifesto comune”⁵⁷, declinava il messaggio internazionale a seconda del particolare contesto nazionale. I momenti di convergenza più forti, inoltre, erano rappresentati dai vertici internazionali, quali gli *Annual Meetings* della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, i *Summit* del G7/8 (Birmingham, Colonia, Okinawa, Genova), nonché gli incontri di preparazione a tali occasioni, durante i quali ci si scambiava informazioni e ci si aggiornava circa la situazione del debito in ogni paese, informazioni che poi diventavano di ispirazione comune per future iniziative. Particolarmente interessante fu il fatto che, come spiega Moro, chi partecipava a questi appuntamenti internazionali (come naturalmente gli stessi Moro e De Fraia) certamente rappresentava la campagna del paese di appartenenza, ma molto di più partecipava perché era esso stesso profondamente interessato al tema del debito: si trattava insomma di un ambiente aperto, fortemente inclusivo, dove chiunque avesse delle idee da condividere o volesse mettere a disposizione il proprio tempo, era il benvenuto.

Per quanto riguarda la campagna “Sdebitarsi”, inoltre, De Fraia ricorda che questa organizzava un convegno pubblico ogni anno (tra l’altro sostenuto economicamente dal comune di Roma, che in quegli anni aveva, spiega De Fraia, “una forte vocazione internazionale”): ad esempio, rispettivamente nel 1997 e nel 1998, proprio a Roma furono ospitati i primi due Forum internazionali sul debito. In queste occasioni, naturalmente, anche Ann Pettifor, che era alla guida di *Jubilee 2000*, e con la quale De Fraia ebbe sempre uno scambio intenso di informazioni, volava a Roma per prendere parte agli incontri.

Per quanto concerne invece la Campagna ecclesiale, essa aveva rapporti con il movimento internazionale soprattutto tramite CIDSE e Caritas Internationalis. Focsiv, ad esempio, era membro di CIDSE. In particolar modo, appunto tramite Focsiv e la Caritas italiana, i membri della Campagna facevano parte, a pieno titolo, dei gruppi di lavoro sul debito costituiti da CIDSE e Caritas Internationalis alla fine degli anni ’90. Furono infatti istituiti tre gruppi di lavoro, chiamati

⁵⁷ Cit. Intervista con Luca de Fraia del giorno 11 aprile 2016

task groups, di cui il terzo (il cosiddetto “tg3”) era il più attivo, che si occuparono di tutte le tematiche legate al debito: inizialmente si trattava delle politiche di aggiustamento strutturale; in seguito, dopo la nascita di HIPC II nel 1999, e il lancio dei *Millenium Goals* delle Nazioni Unite nel 2000, si parlò di finanziamento allo sviluppo. Nel 2002 c’era stata, tra l’altro, la conferenza di Monterrey, in Messico, durante la quale si inserì, nel documento finale redatto dalla Conferenza ONU sul finanziamento allo sviluppo, e che prese il nome appunto di “Monterrey *Consensus*”, la cancellazione del debito insostenibile quale strumento necessario per il raggiungimento degli Obbiettivi del Millennio.⁵⁸ Moro ricorda come quella del “tg3” sia stata una delle esperienze più interessanti nel contesto della campagna per la cancellazione del debito: era un vero e proprio *think tank*, in cui si realizzò la maggior produzione di documenti ed elaborazione di pensieri, che venivano poi riportati e sviluppati nell’ambito di *Jubilee 2000*.

3.5 L’approvazione della legge 209/2000 e la sua implementazione

Depositato ufficialmente alla Camera il 30 dicembre 1999, approvato all’unanimità il 28 giugno 2000, quindi passato al Senato e approvato definitivamente, all’unanimità, il 25 luglio 2000, e infine entrato in vigore (dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) il 29 luglio 2000, il disegno di legge “Misure per la riduzione del debito estero dei paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati” fu il più grande risultato del comune lavoro di “Sdebitarsi” e della Campagna ecclesiale per la riduzione del debito. Solo il fatto che venne approvato in meno di un anno dimostra l’impatto positivo e l’influenza che entrambi i movimenti hanno avuto sul governo: è l’esempio perfetto di un’interazione proficua tra società civile e istituzioni politiche.

Vediamo dunque più nel dettaglio l’iter che ha portato all’approvazione della legge 209/2000, e cosa prevede quest’ultima.⁵⁹ Un primo impegno da parte dell’Italia si ebbe poco dopo la prima conferenza stampa del Comitato ecclesiale, che si tenne nell’aprile 1999 e vide l’annuncio, da parte del presidente mons. Attilio Nicora, delle richieste poste dalla campagna Cei alle istituzioni politiche italiane circa la cancellazione del debito estero dei paesi maggiormente indebitati. In occasione degli *Spring Meetings* del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, infatti, l’allora ministro del Tesoro Carlo Azeglio Ciampi, dando voce alla prima iniziativa governativa sul tema, dichiarò che l’Italia avrebbe cancellato il credito nei confronti dei paesi con reddito procapite inferiore ai 300 dollari l’anno e che di lì a poco sarebbe stato presentato un disegno di legge sulla questione del debito. Poco dopo, nel settembre 1999, durante gli *Annual*

⁵⁸ Moro, R. “A che punto è la cancellazione del debito internazionale?”. Aggiornamenti Sociali, Milano. Gennaio 2006. p. 88-9

⁵⁹ “Impegni di giustizia. Rapporto sul debito 2000-2005”. EMI. Fondazione Giustizia e Solidarietà.

Meetings di Fondo e Banca, l'Italia si impegnò a contribuire con altri 70 milioni di dollari all'*HIPC Trust Fund*, fondo costituito nell'ambito dell'iniziativa HIPC per far fronte ai costi dell'alleviamento del debito e realizzato con i contributi di vari donatori, quali i paesi del G7. Questo per quanto riguarda il credito multilaterale, per quanto concerne invece il credito bilaterale, fu solo il 30 dicembre 1999 che il DDL n. 6662 fu depositato presso la camera grazie all'iniziativa governativa da parte del nuovo ministro del Tesoro, bilancio e programmazione economica, Giuliano Amato, di concerto con il ministro degli Affari esteri Lamberto Dini (governo D'Alema II). Ora, tale disegno di legge, se è vero che costituiva un importante passo avanti da parte delle istituzioni, dal punto di vista delle proposte, era abbastanza deludente. Esso infatti prevedeva un tetto di sole tremila miliardi di lire per la cancellazione dei crediti dell'Italia, e sempre seguendo gli strumenti e meccanismi delineati in sede multilaterale dai Paesi creditori; eccezionalmente alle nazioni il cui reddito procapite era inferiore ai 300 dollari annui (meno di venti allora) era possibile applicare delle condizioni di annullamento del debito diverse rispetto a quelle elaborate dal Club di Parigi. Ora, se si pensa che l'ammontare dei crediti vantati dall'Italia a livello internazionale superavano i trentamila miliardi di lire, la cifra di tremila miliardi di lire risultava palesemente irrisoria. Infatti, il disegno di legge che fu poi approvato all'unanimità alla Camera, e poi passato al Senato, fu il risultato di una profonda rielaborazione. Il testo del DDL Amato-Dini, infatti, fu assegnato in sede referente alla terza commissione permanente, la commissione Affari Esteri e comunitari: fu in quel contesto che si sviluppò il dibattito parlamentare che ebbe come esito il nuovo, definitivo, testo della legge. E fu ancora in quel contesto che maggiormente si fece sentire l'influenza degli attori delle due campagne italiane per la cancellazione, sia tramite le audizioni (che inclusero per l'appunto vari rappresentanti della società civile) sia tramite l'attività di *lobbying*. Una volta concluso il lavoro in commissione e ottenuto il consenso completo dei gruppi parlamentari, il 28 giugno 2000, il disegno di legge, che vedeva Giovanni Bianchi relatore, fu presentato e approvato all'unanimità. Trasmesso al Senato il giorno dopo, dunque, l'atto n. 4692 fu assegnato alla terza commissione permanente in sede deliberante il 3 luglio, quindi in sede referente il 6 luglio. Il 13 luglio fu definitivamente approvato all'unanimità dal Parlamento, il 28 luglio pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, e infine entrato in vigore il 29 luglio 2000.

A differenza dell'iniziale disegno di legge, il testo definitivo prevede, in primo luogo, come somma da destinarsi all'annullamento dei crediti un minimo di ottomila e un massimo di dodicimila miliardi di lire. Inoltre, tale norma si rivolge ai paesi *IDA-only*, ovvero quelli ammissibili esclusivamente ai finanziamenti dell'*International Development Association*, che sono circa una settantina (contro i 41 ammessi all'iniziativa HIPC). Condizione per ottenere tale annullamento è il rispetto dei diritti umani e le libertà fondamentali e il rifiuto della guerra come mezzo di risoluzione

delle controversie (si vuole evitare che il denaro liberato venga riutilizzato nell'acquisto di armi e finanziamento di conflitti). Ancora, viene inserito un limite temporale di tre anni dall'entrata in vigore della legge entro cui tali annullamenti devono essere effettuati. Altro punto fondamentale è il comma 3 articolo 1: "ai Paesi di cui al comma 2, che possono qualificarsi all'iniziativa multilaterale "Programma HIPC", l'annullamento del debito può essere concesso in misura, condizioni, tempi e con meccanismi diversi da quelli concordati fra i Paesi creditori in sede multilaterale"⁶⁰. Esso cioè fornisce all'Italia il lasciapassare per agire in maniera autonoma rispetto alle modalità concordate a livello internazionale. Grande attenzione viene poi data alla destinazione delle risorse liberate in seguito alle cancellazioni; viene infatti inserita all'interno della legge la nozione, sviluppata dalla Campagna ecclesiale, della conversione del debito. Già il primo comma del primo articolo afferma che la legge "promuove misure destinate alla riduzione della povertà delle popolazioni di tali Paesi"⁶¹; si specifica infatti, all'articolo 2, che la conversione viene effettuata "a condizione che tali Paesi si impegnino a destinare i risparmi ottenuti in spese sociali, per lo sviluppo e per la riduzione della povertà, per il mantenimento o il ripristino dell'equilibrio geo-biologico, con il coinvolgimento della società civile locale"⁶². Si spinge cioè per una responsabilizzazione dei governi dei paesi del Sud affinché sia fatto un uso trasparente e socialmente utile (in termini di lotta alla povertà e sviluppo umano) del denaro liberato. Importantissimo è poi il riferimento alla società civile locale, la quale deve essere non solo interpellata ma anche considerata soggetto fondamentale nell'elaborazione e messa in pratica di tali programmi di sviluppo sociale. L'emendamento al testo originale della legge che inserì tale idea fu, come spiega Moro, "un emendamento scritto a quattro mani. Io e Nicora incontrammo una sera, nel suo studio, Amato, da poco diventato ministro del Tesoro. Ci mettemmo a scrivere a quattro mani l'emendamento e ci piacque, quindi lo inserimmo nel testo finale"⁶³. Infine, l'articolo 7 della legge manifesta l'impegno del governo italiano nell'avviare le procedure di richiesta di parere alla Corte Internazionale di Giustizia circa la legittimità del debito formalmente riconosciuto dagli Stati.

L'Italia fu il primo tra i paesi creditori a dotarsi di uno strumento giuridico per la cancellazione del debito insostenibile, e per questo fece da esempio alle altre nazioni industrializzate: anch'esse, in seguito, approvarono normative simili. Gli attori delle due campagne dunque, potevano ritenersi a buon ragione soddisfatti. Ora però, come si è arrivati a tale risultato?

⁶⁰ L. 28 luglio 2000, n.209, in materia di "Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati"

⁶¹ L. 209/2000

⁶² L. 209/2000

⁶³ Cit. intervista con Riccardo Moro del giorno 4 maggio 2016

I fattori che hanno favorito la promulgazione della legge in questione, e soprattutto la sua rapida approvazione (sinonimo di un ampio consenso da parte del parlamento) sono numerosi. Una ragione, che non ha direttamente a che vedere con il rapporto tra istituzioni politiche e società civile, ma che ha comunque giocato un certo ruolo, è il fatto che l'Italia necessitasse, allora, di uno strumento per adeguarsi a livello bilaterale all'iniziativa internazionale HIPC: la legislazione italiana infatti non prevedeva ancora lo strumento della cancellazione, ma solo quello dei riscadenzamenti.

Particolarmente rilevante fu poi la pressione esercitata sia da "Sdebitarsi" sia dalla Campagna ecclesiale sulle forze politiche. Entrambe le campagne, infatti, avviarono un dialogo (per primi gli attori della chiesa, in seguito anche quelli di "Sdebitarsi") sia con i parlamentari che sapevano interessati e sensibili a tematiche come quella del debito, sia ai ministri direttamente legati alla questione, e cioè il ministro del Tesoro e quello degli Affari Esteri; naturalmente poi i rappresentanti della società civile italiana ebbero la possibilità di incontrare anche l'allora presidente del consiglio, Massimo D'Alema. Si voleva far capire agli attori istituzionali che dietro le due campagne c'era un fronte comune che si batteva per una concreta presa di posizione, da parte dell'Italia, nei confronti del problema del debito. E se, come spiega De Fraia, le reazioni iniziali erano piuttosto "scocciate" e le proposte venivano respinte, con il tempo la posizione del governo cambiò, soprattutto grazie al lavoro di *lobbying* e dunque all'instaurazione di un dialogo critico. Si ricordi in merito la citazione all'inizio del capitolo, in cui Moro sottolinea come si investì molto sui rapporti personali con le figure istituzionali.

Altro fattore che contribuì a spostare l'orientamento politico fu poi l'ampio sostegno da parte della popolazione italiana (sia tramite la raccolta fondi della chiesa, che tramite le firme raccolte per la petizione internazionale di "Sdebitarsi"), il cui volere non poteva certamente essere ignorato. Soprattutto vi fu anche il cruciale supporto del Vaticano (distinto all'interno della chiesa rispetto alla Conferenza Episcopale Italiana, che aveva avviato la Campagna ecclesiale), che si manifestò nella figura di papa Giovanni Paolo II: come già ricordato nelle pagine precedenti, infatti, questi più volte aveva incoraggiato la comunità internazionale a cancellare, nello spirito del Giubileo, i debiti dei paesi del Terzo Mondo, e aveva pubblicamente appoggiato la coalizione internazionale di *Jubilee 2000* (e, di conseguenza, anche le campagne italiane). Si aggiunse a ciò poi quella che De Fraia chiama la "*celebrity diplomacy*", ovvero il sostegno e l'attivismo di personaggi famosi, come Bono e Jovanotti: si ricordi, a questo proposito, la vicenda del festival di Sanremo del 2000, che fornì la perfetta occasione per raggiungere e informare milioni di persone in tutta Italia.

La combinazione di tutti questi elementi, dunque, spianò la strada verso la discussione di un disegno di legge sul debito in un primo momento, e, in un secondo momento, l'approvazione vera e

propria, in tempi molto brevi, della legge 209/2000. Certamente, non si può non tenere in considerazione il fatto che tutto ciò fu possibile anche perché vi era un clima politico favorevole, che rese praticabile l'instaurazione di un reale dialogo con le istituzioni: sia prima con D'Alema alla Presidenza del Consiglio, sia soprattutto poi con Amato (che divenne primo ministro dopo che D'Alema diede le dimissioni, poco prima che legge venisse definitivamente approvata): in particolare quest'ultimo, ricorda Moro, fu un interlocutore importantissimo già da quando era ministro del tesoro nel secondo governo di D'Alema, e anche dopo che concluse il suo mandato di Presidente del Consiglio e fu eletto, alle elezioni politiche del 2001, Berlusconi.

Ora, la presenza di condizioni politiche favorevoli risulta ancora più fondamentale per l'instaurazione di un dialogo a doppio senso tra società civile e governo, se si pensa alle difficoltà che si incontrarono invece nell'implementazione della legge 209/2000, quando invece il clima politico era cambiato. Il regolamento di attuazione, infatti, previsto dalla legge stessa entro novanta giorni dalla data di pubblicazione della Gazzetta Ufficiale, fu invece approvato mesi dopo, il 4 aprile 2001. Redatto dal ministro del Tesoro (Vincenzo Visco) di concerto con quello degli Esteri (Lamberto Dini), esso rappresentò un passo indietro rispetto alla legge del luglio 2000. Infatti le commissioni parlamentari competenti in materia non diedero il proprio consenso al regolamento attuativo, e tuttavia i loro pareri non furono recepiti dal Ministero del Tesoro. Il testo celava un'interpretazione restrittiva e di stampo conservatore della legge 209/2000; si inserisce infatti un riferimento essenziale al Club di Parigi, di cui invece non viene fatta alcuna menzione nella legge: tra le condizioni per la cancellazione del debito da parte dell'Italia viene incluso il raggiungimento di un'intesa tra i Paesi creditori (art 3 comma 2). Al contrario, la legge 209/2000 prevedeva la possibilità, da parte dell'Italia, di procedere alle cancellazioni "con meccanismi diversi da quelli concordati fra i Paesi creditori in sede multilaterale"⁶⁴. In questo modo, dunque, si limita l'azione italiana, che risulta ora necessariamente legata a quella internazionale. Se infatti il testo del regolamento attuativo fu presentato con così tanto ritardo, era perché la posizione del Ministero del Tesoro non era condivisa all'interno del governo, e ciò infatti si manifestò nei giudizi delle Commissioni, e in particolare in quello della Commissione Esteri della Camera, la quale espresse nel suo parere la volontà di eliminare il riferimento al Club di Parigi. Naturalmente, tale riferimento non fu abrogato.

Nonostante ciò, importante è invece il fatto che rimase oggetto di annullamento l'intero debito dovuto all'Italia, e non solo il 90%, come accadeva in molti dei paesi della comunità internazionale. Inoltre, per la maggior parte dei paesi del Nord, venivano considerati eleggibili alla cancellazione solo i crediti più antichi, e cioè quelli precedenti alla cosiddetta *cut off date*, ovvero la data in cui il

⁶⁴ L. 209/2000

paese debitore aveva richiesto per la prima volta l'assistenza del Club di Parigi (e quindi in genere i primi anni '80) e dopo la quale i nuovi debiti contratti non erano oggetto di annullamento. Ora, dopo gli anni '80, la situazione era peggiorata ulteriormente e il credito divenuto insostenibile ed inesigibile, dunque mantenere i primi anni '80 come *cut-off date* era impensabile. Motivo per cui l'Italia decise di spostare tale data al 19 giugno 1999, quando cioè si tenne il vertice di Colonia, scelto simbolicamente in quanto in quella sede si raggiunsero alcuni dei risultati più significativi della campagna. È importante sottolineare come questa decisione fu annunciata da Amato alla fine degli incontri di preparazione del G8 di Genova (2001) che si tennero a Firenze e videro la partecipazione di membri della società civile dei componenti del G8; tra le quattro aree tematiche oggetto di lavoro in quei giorni vi era quella sul debito e lo sviluppo, coordinata proprio da Riccardo Moro: anche in quella occasione fu dunque possibile entrare in contatto con Amato e risultato di quello scambio fu dunque lo spostamento in avanti della *cut-off date*.

In generale, dunque, nonostante il piccolo passo indietro che si ebbe con il regolamento di attuazione del 2001, si può dire a pieno titolo che l'obiettivo iniziale delle campagne, ovvero quello di ottenere l'approvazione di una legge sul debito, sia stato raggiunto, per di più con modalità e tempi non visti negli altri paesi industrializzati.

3.6 Guinea, Zambia, Perù: gli altri risultati della campagna

Una delle conseguenze più importanti che derivarono dall'approvazione della legge 209/2000 fu la possibilità da parte della Conferenza Episcopale Italiana di avviare dei programmi di sviluppo sociale e umano in due paesi africani particolarmente indebitati, la Guinea Conakry e lo Zambia, scelti sulla base di determinati criteri. Si ricordi infatti che i tre obiettivi che la Campagna ecclesiale si proponeva erano suscitare consapevolezza, provocare iniziativa politica, offrire la possibilità di un'assunzione di responsabilità. Il primo trovò compimento in seguito all'opera di sensibilizzazione popolare realizzata lungo tutto il territorio italiano, il terzo con l'approvazione della legge, il terzo con la raccolta fondi. Ora, però, si trattava di mettere a frutto tale raccolta fondi: a questo fine, dunque, il denaro accumulato fu utilizzato per realizzare delle operazioni di conversione del debito nei due paesi africani in questione, Guinea e Zambia: questi, infatti, non avrebbero più dovuto pagare il debito nei confronti dell'Italia, acquistato appunto tramite la somma raccolta (più di 17 milioni di euro), ma avrebbero dovuto solamente finanziare delle iniziative di sviluppo sociale. E ciò fu concretamente possibile solo dopo l'approvazione della legge 209 nel luglio 2000, la quale infatti vincolava le cancellazioni all'uso responsabile del denaro liberato: l'intenzione era, ancora una volta, di combattere la povertà tramite il finanziamento allo sviluppo e

il coinvolgimento della società civile. Ad avviare, organizzare e monitorare tali progetti, dunque, non fu più il Comitato ecclesiale per la riduzione del debito dei paesi più poveri, ma la Fondazione Giustizia e Solidarietà, che, creata nel 2001 sempre per iniziativa della Cei, si sostituì al precedente Comitato ed ebbe come presidente Riccardo Moro.

Vediamo dunque un po' più nel dettaglio ciò che è stato fatto nella Guinea Conakry e in Zambia, e in che cosa sono consistite queste operazioni di conversione del debito.⁶⁵

L'accordo bilaterale tra Guinea e Italia per la cancellazione del debito fu firmato nell'ottobre del 2001, poco dopo l'istituzione della Fondazione Giustizia e Solidarietà. Nell'aprile 2003, invece, nacque il Foguired, ovvero il Fondo di conversione del debito guineo-italiano, che di lì a poco, dunque, iniziò la sua attività. L'accordo prevedeva che la Guinea si impegnasse a dichiarare come avrebbe utilizzato il 90% del denaro liberato (in seguito all'annullamento del debito) e a destinare il restante 10% al Fondo in questione. Quest'ultimo, infatti, fu in parte finanziato con il denaro che la Guinea avrebbe dovuto versare all'Italia e in parte con la raccolta fondi realizzata dalla Campagna ecclesiale; esso fu inoltre amministrato da un comitato con una composizione mista: vi erano infatti rappresentanti di entrambi i governi e soprattutto della società civile locale. Più di 6 milioni di euro furono impegnati dalla Fondazione per l'avvio di programmi di sviluppo sociale e umano in Guinea; si trattò di un totale di 719 progetti che si dividevano in: progetti "ad avvio rapido", ovvero quelli individuati al momento della firma dell'accordo per intraprendere le prime azioni; i progetti "mirati", che furono più di 600 e implicavano proposte di piccole dimensioni, concentrate nelle cinque prefetture prioritarie scelte dal Fondo; i progetti "innovativi o di prospettiva nazionale o regionale", ovvero iniziative di dimensioni medie, proposte da enti con un'organizzazione più strutturata; i progetti "promossi" da Foguired, impegnati nel realizzare un cambiamento duraturo, migliorando settori importanti quali quello della micro finanza, dell'alfabetizzazione, della promozione dei diritti, del miglioramento dei servizi sanitari. La sfida che la Fondazione Giustizia e Libertà si trovò ad affrontare in questo paese fu la difficoltà nel coinvolgere le diverse componenti della società guineana: dalle numerose associazioni alle organizzazioni dei produttori, dalle grandi ONG locali ai vari consorzi e collettivi. Proprio la capacità di ascoltare e collaborare con tutte queste realtà, così che ognuna potesse, secondo le proprie possibilità e competenze, contribuire alla realizzazione delle varie proposte, rappresentò un punto di forza dell'attività del Foguired. Ancora, proprio il fatto che il governo guineano avesse contribuito con denaro liquido all'istituzione del Fondo, costituì anch'esso un passo in avanti, in quanto permise una significativa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni pubbliche guineane. È vero anche che la Fondazione avviò

⁶⁵ *"Oltre il debito. Percorso di Giustizia."* Italia Caritas n.4. Speciale Debito. Maggio 2008; *"Impegni di giustizia. Rapporto sul debito 2000-2005"*. EMI. Fondazione Giustizia e Solidarietà.

un'attività di monitoraggio, per assicurarsi che i fondi erogati alle varie organizzazioni locali per la messa in pratica dei progetti proposti fossero effettivamente impiegati per quel fine. In generale l'esperienza del Fondo di conversione del debito guineo-italiano fu positiva e costituì un importante modello di collaborazione istituzionalizzata tra società civile locale e governo (di entrambi i paesi): fu una prima importante dimostrazione di come l'idea di trasformare il debito in opportunità di sviluppo sia, nonostante tutte le difficoltà che comporta, assolutamente praticabile.

Per quanto riguarda lo Zambia, invece, l'attesa per la cancellazione del debito fu più lunga: l'accordo bilaterale con l'Italia fu firmato nel dicembre del 2003, mentre il "Fondo giustizia e solidarietà per la riduzione della povertà" fu avviato nel 2005. Quest'ultimo fu creato con la chiesa e la società civile locale, e la sua funzione fu quella di finanziare proposte concrete di sviluppo sociale avanzate appunto dalla società civile e in linea con le intenzioni della Fondazione Giustizia e Solidarietà. Quest'ultima, tra l'altro, trovò maggiori difficoltà rispetto alla Guinea nell'instaurazione di un dialogo tra i due governi per la definizione di accordi in merito al debito: tuttavia, nel 2006, si raggiunse un'intesa, tra Zambia e Italia, per istituire un Comitato di informazione che monitorasse le risorse liberate in seguito alla cancellazione del debito, e che si componeva di rappresentanti di entrambi i governi, della società civile locale e della Fondazione. In Zambia i progetti approvati furono 392, ma con un costo medio maggiore rispetto a quelli della Guinea: in questo caso si spesero infatti 6,5 milioni di euro (6,4 in Guinea), a cui si aggiunsero altri due milioni per due grandi progetti suggeriti dalla Conferenza episcopale zambiana, ovvero la costruzione dell'ospedale cattolico di Lusaka, e dell'università cattolica. Nel caso dello Zambia, dunque, a differenza della Guinea, l'idea della conversione non fu ben recepita dal governo locale, motivo per cui si decise di proseguire per un strada diversa: non fu infatti costituito un fondo bilaterale, bensì le risorse destinate allo Zambia furono affidate interamente alla Caritas zambiana, pur con il coinvolgimento della popolazione locale. Con questa *ratio*, dunque, furono costituiti sia il Comitato di informazione sia il "Fondo giustizia e solidarietà per la riduzione della povertà". Quest'ultimo, intestato a Caritas Zambia e dotato di un'ampia rappresentanza qualificata della società civile zambiana, concentrò il suo impegno in particolar modo nel settore educativo, enfatizzando la necessità di migliorare le strutture scolastiche, e alimentare, aiutando i piccoli produttori agricoli a sviluppare le infrastrutture indispensabili per accedere al mercato nazionale.

Anche nel caso dello Zambia, dunque, il credito nei confronti dell'Italia fu cancellato, solo che il denaro liberato e quello proveniente dalla raccolta fondi operata dalla Campagna giubilare fu impiegato in maniera diversa: non in un fondo di conversione come in Guinea, ma in un fondo autonomo, che però vide l'importante partecipazione della società civile locale. L'intento di dare

nuova vita alle somme prima destinate al debito è quindi comunque stato concretizzato, seppure con qualche difficoltà in più.

Sull'esempio della Guinea, in particolar modo, altre esperienze simili furono realizzate nei paesi di medio reddito. In seguito all'approvazione della legge 209/2000, infatti, si stabilì che il meccanismo della conversione sarebbe stato applicato solo ai paesi di medio reddito. Se infatti quelli a basso reddito si trovavano in difficoltà economiche tali da necessitare una netta cancellazione del debito, nel caso dei paesi a medio reddito, che pure presentavano al loro interno casi di povertà profonda, a livello statale però avevano delle forze economiche maggiori (si ricordi che nel caso della Guinea, e, anche se in modo diverso, dello Zambia, era stato possibile avviare quei programmi soprattutto grazie alla raccolta fondi della chiesa, mentre la somma di denaro che era stata richiesta ai governi locali era minima: per questa ragione la stessa cosa non poteva essere replicata negli altri paesi a basso reddito). Di conseguenza, nazioni quali il Perù, il Marocco, la Tunisia, possedevano i mezzi per impiegare il denaro che dovevano all'Italia in un fondo di contropartita, che finanziasse progetti di sviluppo sociale e umano. Naturalmente, vi furono casi in cui l'applicazione di tale principio ebbe maggiore successo, e altri in cui lo ebbe di meno, come in Egitto, dove non fu istituito un fondo di conversione, ma semplicemente si decise di scalare dall'ammontare totale del debito che questa aveva nei confronti dell'Italia le somme che il governo impiegava, ad esempio, nella costruzione di una scuola, o di una strada. In altri casi invece "la conversione del debito è stata un'opportunità per mettere in piedi un processo trasparente di gestione delle risorse liberate, ma anche un processo partecipato, in cui i rappresentanti della società civile del paese hanno interagito con i due governi nella decisione su come utilizzare il denaro"⁶⁶. Esemplificativo, a questo proposito, è il Fondo Italo-Peruviano che, con sede a Lima, è il più grande programma di conversione avviato dall'Italia. Esso si avvale di un comitato di gestione composto dall'ambasciatore italiano e da un rappresentante del ministero delle Finanze peruviano, e da un comitato tecnico che, oltre ai due governi, vede la partecipazione della società civile locale (cosa in genere piuttosto rara). Attivo dal 2001, il Fondo Italo-Peruviano ha finanziato con 200 milioni di dollari circa 300 progetti in tutto il paese, partendo naturalmente dalle regioni più povere, e in tutti i settori. Seppure costituito indipendentemente dalla campagna per la cancellazione, che si era ormai conclusa da un anno, esso rappresenta uno esempio felice del successo della stessa, nonché del riuscito connubio tra società civile e governo.

A questo punto, dunque, quali conclusioni possiamo trarre in merito all'impatto della campagna, o meglio, delle campagne sulla questione del debito? Sappiamo che le richieste degli attori della società civile si articolavano principalmente su tre punti: la cancellazione vera e propria del debito

⁶⁶ Cit. intervista con Riccardo Moro del giorno 4 maggio 2016

insostenibile, l'instaurazione di un legame tra l'annullamento del credito e il finanziamento allo sviluppo, il coinvolgimento della società civile nelle modalità di gestione del denaro liberato.⁶⁷ Rispetto a quest'ultimo punto, proprio il riferimento alla società civile presente nella legge 209/2000 rappresenta un primo formale riconoscimento della necessità della sua inclusione nel processo di elaborazione dei programmi di conversione; anzi, diventa una condizione affinché la cancellazione possa essere concretamente effettuata. Casi come quelli menzionati sopra, poi, (Guinea, Zambia, Perù) sono esempi tangibili dell'importanza di tale inclusione, e non solo, essi infatti rappresentano la realizzazione del secondo obiettivo: legare le cancellazioni alla lotta alla povertà. Dimostrando ampiamente come i paesi indebitati possano beneficiare di programmi di sviluppo che trasformano le catene del debito in opportunità di crescita, essi avvalorano la tesi della conversione, mentre confutano quella degli "aggiustamenti strutturali", i quali al contrario imponevano al Sud del mondo riforme economiche profondamente inadatte e, a lungo andare, soffocanti. Per quanto riguarda, infine, il primo punto, ovvero le cancellazioni effettuate dall'Italia, la più recente relazione sullo stato di attuazione della legge 209/2000, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, Pier Carlo Padoan, e trasmessa alla Presidenza il 28 ottobre 2015, afferma che: "complessivamente, dall'approvazione della Legge 209/2000 al 30 giugno 2015, l'Italia ha cancellato debiti per 4.029,01 milioni di euro in favore dei Paesi HIPC, a fronte di un impegno (calcolato nel 2000) dell'ordine di circa 4,78 miliardi di euro al completamento dell'iniziativa. Lo stato di attuazione della Legge 209, per quanto riguarda la cancellazione debitoria dei Paesi HIPC risulta pertanto a circa l'84%".⁶⁸; si dichiara inoltre che l'Italia ha "sottoscritto 59 intese multilaterali al Club di Parigi con i paesi più poveri e indebitati nell'ambito dell'iniziativa HIPC rafforzata" e ha "firmato 60 accordi bilaterali con paesi HIPC"⁶⁹. A ciò vanno aggiunti 14 accordi per eliminare i crediti relativi a fondi speciali della Comunità Europea amministrati dall'*International Development Association* che ammontano complessivamente a 4,24 milioni di euro; alcuni accordi bilaterali di cancellazione parziale del debito per paesi non HIPC, come l'Iraq (2.406,14 milioni di euro) o la Nigeria (827,30 milioni di euro); le cancellazioni effettuate in applicazione all'articolo 5 della legge 209/2000, che stabiliva la possibilità di annullare, totalmente o parzialmente, i crediti d'aiuto in caso di catastrofi naturali, "al solo fine di alleviare le condizioni delle popolazioni" (come nel caso dei 20,7 milioni di euro di debito annullati al Vietnam, in seguito alle forti alluvioni del 2000).

⁶⁷ "Per una cittadinanza globale. Rapporto sul debito 2006-2010" EMI. Fondazione Giustizia e Solidarietà.

⁶⁸ Cit. Atti Parlamentari. Camera dei Deputati, XVII Legislatura. Doc. CLXXXIII n. 3. "Relazione sullo stato di attuazione della legge recante misure per la riduzione del debito estero dei paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati"

⁶⁹ Cit. Idem

Affiancando a queste cifre anche l'importante successo che hanno avuto "Sdebitarsi" e la Campagna ecclesiale nel raggiungere un così vasto pubblico, informarlo sul tema del debito e mobilitarlo, possiamo affermare che l'impatto delle campagne sia stato molto forte. Gli stessi coordinatori delle campagne, rispettivamente Luca de Fraia e Riccardo Moro, alla domanda su come giudicherebbero nell'insieme l'azione italiana sul tema del debito, affermano che, pur tenendo conto della complessità del problema, la cui soluzione richiede inevitabilmente uno sforzo costante, il bilancio è positivo: il dialogo tra società civile e istituzioni politiche ha dato i suoi frutti.

CONCLUSIONE

Dimostrare come le organizzazioni della società civile stiano prendendo sempre più piede e come non possa più essere ignorata la necessità di un'interazione vantaggiosa (per ambo le parti) con le istituzioni politiche, al fine di innescare un processo di cambiamento che segua una via diversa da quella tradizionale: tale è stato il fine del presente lavoro.

La comparsa di nuovi attori nella scena globale è infatti un fenomeno la cui esistenza non può essere negata, dato che è stata ampiamente comprovata sia dalle prime campagne della storia, come quella sull'abolizione della schiavitù, sia, in maniera ancora più evidente, dall'impennata nel numero di organizzazioni non governative a cui si assiste nel ventesimo secolo, e in particolar modo dalla fine della seconda guerra mondiale. Tuttavia, ciò su cui si vuole porre l'accento è proprio il fatto che tali attori che costituiscono la rete della società civile, per concretizzare i propri obiettivi, e cioè ottenere un mutamento nelle politiche degli attori *target*, non possono prescindere dall'instaurare un certo tipo di rapporto con le istituzioni politiche: sono queste, infatti, a detenere, in ultima istanza, il potere decisionale per modificare la loro condotta e avviare dei provvedimenti. Naturalmente il rapporto che si mira ad instaurare non deve essere sterile, ma volto ad un dialogo critico: uno scambio di informazioni e di competenze che sia il più possibile benefico per entrambe le parti. Negli ultimi anni, infatti, le organizzazioni della società civile hanno sviluppato un certo peso e influenza nei confronti di stati e organizzazioni internazionali: basti pensare alle numerose ONGs che godono dello status consultivo presso le Nazioni Unite, e che contribuiscono quindi attivamente al processo decisionale delle organizzazioni intergovernative. In ragione di ciò, dunque, non sorprende il fatto che tra gli elementi che fanno di una campagna un successo, uno dei fondamentali sia, appunto, il dialogo con le istituzioni politiche.

Se, quindi, nel primo capitolo si è inteso fare un po' di chiarezza sul mondo della società civile, soffermandocisi sulle sue caratteristiche, strategie, e finalità, e soprattutto sui tipi di interazione con gli attori tradizionali del processo di *decision-making*, nel secondo e terzo capitolo si è voluto invece applicare tali nozioni al caso della campagna internazionale per la cancellazione del debito estero dei paesi del Terzo mondo da una parte, e a quello della campagna nazionale italiana dall'altro.

La scelta della campagna per la cancellazione del debito è risultata particolarmente azzeccata: questa è, infatti, emblematica non solo perché ha avuto successo (il che non significa che il credito dei paesi del Sud del mondo nei confronti del Nord è stato annullato *in toto*, ma che sono state approvate efficaci iniziative volte all'alleggerimento del peso del debito e allo sviluppo dei paesi in questione), ma anche perché una delle ragioni fondamentali dietro al suo successo è stata la capacità

degli attori della società civile di mobilitare una vastissima porzione della popolazione mondiale e soprattutto ottenere l'inserimento, nell'agenda politica delle istituzioni internazionali, della questione del debito.

Una petizione che, con più di 24 milioni di firme, è entrata nei *Guinness World Records* come la più grande e internazionale mai realizzata; catene umane di più di 70.000 persone in occasione di importanti *summit* del G7/8; più di 125 miliardi di dollari di debito cancellati. Questi sono solo alcuni dei numeri che dimostrano il successo di *Jubilee 2000*, successo di cui le ragioni chiave sono state la diffusione di internet, che ha enormemente contribuito a rendere le comunicazioni internazionali più semplici e veloci, e soprattutto a costruire la prima vera rete globale tra i membri della coalizione; il sostegno del Papa e il coinvolgimento di personaggi del mondo dello spettacolo, della musica, e dello sport; l'utilizzo di strategie di mobilitazioni vincenti; la presenza di un contesto politico internazionale favorevole e aperto, che ha consentito l'instaurazione di un dialogo tra gli attori della società civile e quelli appartenenti alla sfera istituzionale.

Il caso italiano, poi, non fa che avvalorare, in maniera ancora più concreta e tangibile, la tesi della necessità di una sinergia tra società civile e governo. Se infatti è stato possibile ottenere la straordinaria approvazione, in meno di un anno, e con l'unanimità del Parlamento, di una legge che oltre a sancire la cancellazione totale del debito per alcuni paesi del Terzo mondo, impone anche la condizione della destinazione del denaro liberato in programmi di sviluppo sociale, lo si deve agli sforzi congiunti delle due campagne (parallele e non alternative) avviate in Italia. In particolare la loro forza è stata quella di investire nei rapporti personali con le figure istituzionali: infatti, proprio la combinazione di una campagna di mobilitazione profondamente ramificata nel territorio e lo scambio di opinioni, informazioni e idee con i membri più aperti del governo, si è rivelata una strategia vincente, che ha fatto dell'Italia un modello da imitare.

Si può dire che quella del debito è stata la prima, o una delle prime, questioni intorno alla quale si è creato un *network* internazionale, che ha annoverato tra le proprie fila individui da ogni parte del mondo, manifestando il successo di un'opera di sensibilizzazione di carattere globale. Allo stesso modo, non si può non notare che in questa occasione si è ottenuto un riconoscimento formale della società civile, che per la prima volta è stata citata in documenti ufficiali come quelli del Fondo Monetario Internazionale: è un primo, importante, passo verso un'interazione che da quel momento in poi crescerà progressivamente, divenendo sempre più forte, naturale e prolifica.

BIBLIOGRAFIA

- Atti Parlamentari. Camera dei Deputati, XVII Legislatura. Doc. CLXXXIII n. 3. *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante misure per la riduzione del debito estero dei paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati*
- Bosio, R., Moro, R. *Pagare con la vita. Lo scandalo dell'indebitamento dei paesi poveri*. Emi, Bologna. 2000
- *Case study on the Jubilee Debt Campaign: working across the levels, spaces and forms of power*. Adapted from "Levels, Spaces and Forms of Power: Analysing opportunities for change" in "*Power in World Politics*" John Gaventa. Routledge. 2007. Routledge.
- Castagnola, A. *Cancellare il debito. Canni, responsabilità e meccanismi del debito estero*. Emi, Bologna. 2000
- CIDSE- Caritas Internationalis. *Putting Life Before Debt*. Position Paper. Roma, Bruxelles, New York. 1997
- Crompton, T. *The Jubilee 2000 Debt Campaign*. Common Cause Foundation. 28 giugno 2011
- Decreto 4 aprile 2001, n. 185. Regolamento recante norme di attuazione della legge 25 luglio 2000, n. 209, concernente misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati. GU Serie Generale n.116 del 21-5-2001
- De Fraia, L., Chiodo, R. "Sdebitarsi, una campagna di successo". *Limes-I popoli di Seattle*. N.3, 2001
- DG Task Force Group. *Rapporto 2015: Millenium Development Goal 8. Tacking Stock of the Global Partnership for Development*. UN. 2015
- *E il Papa si innamora degli occhiali di Bono*. La Repubblica online. Sezione Musica. 23 settembre 1999
- Florini, A. *The Third Force: The Rise of Transantional Civil Society*. Carnegie Endowment for International Peace, 2000
- Fondazione Giustizia e Solidarietà. *Debito, giustizia e solidarietà. Rapporto sul debito 2006-2008*. Presentato al convegno internazionale "Debito, giustizia e solidarietà" tenutosi a Roma nel novembre 2008, non pubblicato

- Fondazione Giustizia e Solidarietà. *Impegni di giustizia. Rapporto sul debito 2000-2005*. Emi, Bologna. 2005
- Fondazione Giustizia e Solidarietà. *Per una cittadinanza globale. Rapporto sul debito 2006-2010*. Emi, Bologna. 2010
- Giovanni Paolo II. *Messaggio del Santo Padre Giovanni Paolo II al signor Jaime de Piniès, presidente della XL Assemblea Generale delle Nazioni Unite*. Città del Vaticano, 14 ottobre 1985
- Giovanni Paolo II. *Sollicitudo rei socialis*. Città del Vaticano, 1987
- Giovanni Paolo II. *Tertio millennio adveniente*. Città del Vaticano, 1996
- International Monetary Fund. *Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*. Documento ufficiale del Dipartimento Relazioni Esterne, New York. Aprile 1998
- Josselin, D. *From transnational protest to domestic political opportunities: insights from the debt cancellation campaign*. *Social Movement Studies*, 6 (1). pp. 21-38. 2007
- *Jovanotti e Bono incontrano d'Alama*. La Repubblica online. Tutto Sanremo. 23 febbraio 2000
- Keck, M. and K. Sikkink. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998
- L. 28 luglio 2000, n.209, in materia di "Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati". GU Serie Generale n. 175 del 28-7-2000
- Marchetti, R. *Civil Society Government Synergy and Normative Power Italy*. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 2013, 48, 4: 102-118.
- Marchetti, R. *La politica della globalizzazione*. Mondadori Università, 2014
- Mayo, M. *The World Will Never Be the Same Again? Reflecting on the Experiences of Jubilee 2000, Mobilizing Globally for the Remission of Unpayable Debts*. *Social Movement Studies*, Vol. 4, No. 2, 139–154, September 2005. Routledge
- Mazzei, F., R. Marchetti, F. Petito. *Manuale di politica internazionale*. Egea, Napoli. 2010
- Moro, R. *A che punto è la cancellazione del debito internazionale?* *Aggiornamenti Sociali*, Milano. p. 88-9. Gennaio 2000

- Moro, R. *Il debito internazionale: una relazione perversa*. *Politica Internazionale*, n. 3 (mag.-giu.), pp. 127- 44. 2000
- *Oltre il debito. Percorso di Giustizia*. Italia Caritas n.4. Speciale Debito. Maggio 2008
- Paolo VI. *Popularum progressio*. Città del Vaticano, 1967
- Price, R. *Transnational Civil Society and Advocacy*. *World Politics* 55, no. 4 (2003): 579–607
- Risse-Kappen, T., ed. *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structure and International Institutions*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1995
- Roodman, D. M. *Still Waiting for the Jubilee: Pragmatic Solutions for the Third World Debt Crisis*. Worldwatch Paper n.155. World Watch Institute. Aprile 2001
- Sciso, E. *Appunti di diritto internazionale dell'economia*. Giappichelli. 2012.
- Smith, M. *Bill Peters: High-flying diplomat who went on to co-found the Jubilee 2000 international debt remission campaign*. *Independent*, sezione “Obituaries”. 18 giugno 2014
- Utting, P., M. Pianta, A. Ellersiek, eds. *Global Justice Activism and Policy Reform in Europe. Understanding When Change Happens*. London: Routledge, 2012.
- Weiss, M. A. *The Multilateral Debt Relieve Initiative*. Congressional Research Service. 11 giugno 2012

SITOGRAFIA

- Bosio, R. *Una pietra al collo*. 1998. Pubblicato nel sito di Greensite <http://www.greensite.it/pdfs/pietraalcollo.pdf>
- *Break the chains of debt. Jubilee 2000*. Pubblicato nel sito di Advocacy International. <http://advocacyinternational.co.uk/featured-project/jubilee-2000>
- *Campagna internazionale sugli obbiettivi di sviluppo del millennio. I poveri non possono aspettare*. Scheda tematica: “Il debito internazionale”. Pubblicato nel sito di Caritas Italiana. <http://www.caritasitaliana.it/caritasitaliana/allegati/791/scheda2.pdf>
- *Campagna Sdebitarsi – Cancella il debito (Jubilee 2000)*. Pubblicato nel sito di World Social Agenda. [http://www.worldsocialagenda.org/2000-2003/WSA/06%201%20\(Debito\).htm](http://www.worldsocialagenda.org/2000-2003/WSA/06%201%20(Debito).htm)
- Cristaldi, L. *Scheda tematica: Il Debito estero dei Paesi in via di sviluppo (PVS). Sezione didattica - Villaggio Volint*. File scaricabile dal sito di Volontariato Internazionale per lo Sviluppo. www.volint.it
- *Debt Relief*. 2001. Pubblicato nel sito di Just 1 World. <http://www.just1world.org/debt-relief.htm>
- Don Adriano Fornari. *La campagna Caritas sulla riduzione del debito estero dei paesi più poveri*. 24 febbraio 2000. Pubblicato nel sito della Chiesa Cattolica. http://www2.chiesacattolica.it/ccl/diocesi/allegati_applet2/documenti/2000-02/24-118/a040debito.htm
- *Iniziativa HIPC Rafforzata*. Pubblicato nel sito del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/economia/cooperaz_econom/debito_estero/iniziati_vahipc
- Jahier, L. *Come noi li rimettiamo ai nostri debitori... Tu in azione*. 24 gennaio 2000. Pubblicato nel sito di Progetto Culturale. http://www.progettoculturale.it/pls/cc_i_new/BD_EDIT_DOC_TXT.edit_documento?p_id=4432&id_sessione=&pwd_sessione=
- Moro, R. *La vita vale di più del debito. Campagna per la riduzione del debito dei paesi più poveri*. Pubblicato nel sito del Centro Missionario Diocesano di Novara. <http://www.novaramissio.it/Debito/la%20vita%20vale%20piu%20del%20debito.html>

- *Sdebitarsi: al Governo, rilanciare la cancellazione del debito*. 19 giugno 2006. Pubblicato nel sito di Unimondo. <http://www.unimondo.org/Guide/Politica/Partecipazione/Sdebitarsi-al-Governo-rilanciare-la-cancellazione-del-debito-49991>
- *1999 – Abolizione del Debito dei paesi poveri*. Pubblicato nel sito di Amici del Mondo. http://www.amicidelmondo.it/?page=1999_camp_sdebitars

Si ringraziano infine Luca de Fraia e Riccardo Moro, allora coordinatori rispettivamente della campagna “Sdebitarsi” e della Campagna ecclesiale per la riduzione del debito dei paesi più poveri, per la loro disponibilità e per avermi dedicato parte del loro tempo per le interviste.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to explore the relationship between civil society organizations and political institutions, in order to understand the conditions under which the former can influence the latter and produce policy change.

Thanks to the phenomenon of globalization, in fact, our world has changed on many levels. There has been an undeniable growth in terms of connections between people, countries, markets, and so on. Talking to someone who is from the other part of the world has never been easier, just like buying an item from another country has never been faster. It is in this context that new actors have emerged in the international political scene: their intention is to raise awareness on issues such as human rights, the environment, inequality, global poverty, so as to obtain progress in terms of the way in which these problems are conceived and in terms of the norms that regulate them.

In order to do that, in order to trigger an actual and tangible change, these new actors need not only to organize themselves in movements, associations and organizations (the so-called civil society organizations) but also to establish a dialogue with the political institutions, governments or international organizations may they be: these are, indeed, the ultimate bearers of the political power, which means that no change can be achieved without their involvement and intervention. What I want to demonstrate, then, with this thesis, is exactly that: a profitable interaction between civil society and political institutions is not only feasible, but it is as well crucial, if not mandatory, when our goal is to initiate a successful policy change process. And the way in which our globalized world is changing and structuring itself nowadays, clearly points towards this direction.

Therefore, after explaining as much as possible everything that regards these new actors (from who they are to the aim of their actions, from the strategies that they employ, to the way in which they interact with the political institutions), all these concepts and theories are applied to the case of the international campaign for the cancellation of third world debt, which took place in the last decade of twentieth century. Moreover, the last chapter is devoted to the Italian campaign for debt relief, which, as we will see, was actually structured in two parallel movements.

This campaign particularly fits the case of this work, since it deeply shows how the success of a social action is inevitably connected with the ability of involving as much people as possible, and, as a consequence, to acquire the necessary strength, legitimacy and authority to pressure the political institutions into addressing the problem with concrete solutions. The campaign resulted, in fact, in the realization of the first true global network, made of people from every corner of the world, all united in the desire of getting some justice for the third world countries: a network so widely rooted that could not go unnoticed by the industrialized countries.

In the first chapter, then, we notice how the definition of civil society is not unitary. Different authors give different interpretations: for instance, Keck and Sikkink refer to these organizations as “transnational advocacy networks”. Putting all the definitions together, we can say that the civil society is a system of non-governmental actors concerned with issues that deal with the common good and public interest, which distinguish them both from governmental actors and non-governmental profit-seeking actors. These movements made their appearance already in the 18th century; however, the number of civil society organizations has strikingly increased after the second World War, becoming a much more structured phenomenon.

The main goal of these new actors, then, is to raise awareness on an issue they believe to be urgent, to influence the international agenda setting (so that that issue is included), and to make the governmental actors modify their behaviours and beliefs, in order to produce change and improvement. Even more, they intend to alter the structure of power and meaning, so that the environment within which all these actors move is more open to actual changes.

In order to achieve these aims, then, the civil society needs to develop different instruments and strategies: from the realization of an effective advocacy campaign to the ability of “framing” the issue in the most attractive way; from the creation of symbols and stories for the people to identify with, to the pursuit of the “right time” for the message to be sent; from the engagement of powerful actors (for instance international institutions such as the World Bank) to the involvement of famous people, like singers or actors, who can reach a high number of people; from the use of leverages, both moral and materials, to the readiness in holding a government accountable for their statements; from the traditional practice of lobbying to the organization of boycotts and protests.

The ability to deploy and effectively use all these different mechanisms surely play a crucial role in determining the success (or the failure) of a campaign; however, many others factors must be taken into consideration, such as the structure of the “transnational advocacy network”, which must be dense, well structured, and easily connected, or the presence of favourable political conditions, both at the national and international level. Linked to the latter, another essential asset that any activist should have, as this thesis intends to demonstrate, is the ability to establish a dialogue with the political actors, such as the government and the international political institutions: the goal is, in fact, to persuade them of the importance of the issue and get them to act on it.

After the first chapter’s theoretical background, then, the second one focuses on the international campaign for debt cancellation. In particular, the first part of the chapter gives an historic overview of the origins of third world debt: following the first oil crises of 1973, and the consequent rise of oil prices, a huge quantity of money flowed into the producers’ countries, so that they decided to deposit it in western countries: the result was the release of numerous loans to developing countries,

who saw these debts as an opportunity to boost their economy and levels of industrialization. Also, the low interest rate made borrowing money even more convenient. The problem, however, occurred with the second oil crisis of 1979: when, in fact, the oil prices quadrupled, the imports from the industrialized world dramatically decreased, due to the rise in the price of raw materials (which, as their main source of wealth, were exported by the developing countries) and the deep recession. To make the situation even worse, there was another problem: in many cases, the money that the North of the world lent to the South was not employed to fund the economic development of the countries, but rather to satisfy the private needs and desires of the corrupted elites of the governments. Moreover, when the US' President, Ronald Reagan, and the UK's Prime Minister, Margaret Thatcher, decided to launch a restrictive monetary policy, the interest rate increased even more, just like the export demand simultaneously diminished. As a consequence, the amount of money that the third world countries had to repay, started to reach unimaginable levels. And in fact, in 1983, when Mexico declared to be insolvent, and thereby unable to repay the loan, all the other developing countries began to do the same, and so the debt crisis exploded.

Under the pressure of the industrialized countries, the International Financial Institutions (the World Bank and the International Monetary Fund), developed some solutions to the crisis, which, however, were found not to be adequate, but to have even worsened the conditions of the third world countries. What they did was introducing the so-called "Structural Adjustment Programs", which consisted of lending more money to the developing countries (that had to be used to repay the first loans); however, these new credits were linked to a condition: that the developing countries would implement certain economic policies (like the increase of exports, or the liberalization of prices) which made these countries, and especially their populations, even poorer.

It was in this context that, in the '90s, "Jubilee 2000" was set up: an international campaign that, taking off in London in 1996, rapidly spread all over the world, calling for the cancellation of third world debt by the year 2000 (which was the year of Jubilee): the Jubilee 2000 coalition, in fact, reunited non-governmental organizations from more than sixty countries, creating the first true advocacy global network. The idea was to apply the biblical meaning of the Jubilee (the year in which indebted people must be released from their debts, slaves must be freed, and lands must be returned to their original owners) to the debt issue: the main goal of the campaign, then, was to obtain a substantial debt relief for the developing countries. Thanks to the support of Pope John Paul II on one side, and the involvement of many international figures (such as Bono, Muhammad Ali, Bob Geldof, Quincy Jones) on the other side, the coalition grew stronger, gaining more and more authority, legitimacy and, thereby, influence on the International Financial Institutions. Important steps towards the realization of debt cancellation were the G8 summits of Birmingham

(1998) and Cologne (1999), during each of whom Jubilee 2000 organized a human chain as a reminder against the chains of debt that were constraining the developing countries: in these occasions, the coalition succeeded in having its voice heard and establishing a dialogue with the leaders of the G8. In fact, the summits resulted in the development of initiatives such as the “Enhanced Heavily Indebted Poor Country” (which, as the name suggests, is an improvement of the previous initiative): this program, that substituted the “Structural Adjustment Program”, entailed a deeper, faster and wider cancellation of both bilateral and multilateral debt and, in addition, required the money that was not used anymore to repay the loans, to be employed to fund programs of social development, which also had to be carried out with the involvement of the local civil society. Moreover, the fact that the international petition for debt remission spread by “Jubilee 2000” entered the “Guinness World Records” as the most international and biggest petition ever made, says quite a lot about the levels of popular mobilization reached by the campaign.

In the light of these results, we can say that “Jubilee 2000” was indeed a success, even though not all the debt was cancelled (it would be quite idealistic to think that all third world debt could be cancelled): the creation of a strong global network, the spread of internet (which made transnational communication easier and faster), the presence of favourable political conditions (most of European governments were in the hand of left wing leaders, and President of the United States was a democrat, Bill Clinton) and, especially, the prolific dialogue between the organizations of the civil society and the political institutions, all lead to these remarkable accomplishments.

As every member of the “Jubilee 2000 coalition” set up its own campaign, so did Italy, and that is the focus of the third chapter: the Italian campaign for the cancellation of third world debt. First of all, the case of Italy is particular because two parallel (but not alternative) campaigns were carried out. The first one, launched in 1997, was “Sdebitarsi”, and it formally represented the Italian member of the international movement; the second one, which was set up by the Italian Catholic Church at the beginning of 1999, was called “Campagna ecclesiale per la riduzione del debito dei paesi più poveri”. Though having different origins and structures, the two campaigns started working together soon, in the name of the same objective (relieving the developing countries from the burden of the debt), and both at the national and international level. At the international level, the co-ordinators, Luca de Fraia for “Sdebitarsi” and Riccardo Moro for the “Campagna ecclesiale”, together with other members of the campaigns, always took part in the global meetings of the coalition: the first and the second International Forums on debt, for instance, were held in Rome respectively in 1997 and 1998; in addition to that, an Italian delegation, made of members of both campaigns, was as well present at the pre-meetings and then meetings of the G7/8. At the national level, on the other hand, what they did was trying to mobilize the population, in order to get as

many people as possible not only to learn about the issue, but also to take action by signing the petition. Of course, in this case, the Church network in particular made it easier to spread awareness on the topic, thanks to its presence in every part of the Italian territory.

Another important element that must be taken into account when looking at the success of these campaigns, was the fact that, just like with “Jubilee 2000”, also in Italy popular personalities, such as the singers Jovanotti, Pavarotti, and again Bono, stepped out to raise awareness on the debt issue: the perfect occasion was, in fact, the 50th edition of the “Festival di Sanremo” of 2000, where Jovanotti’s rap song “Cancella il debito” and Bono’s appeal to the audience all served the purpose of spreading the message to the highest possible number of people. Let us not forget, then, that also Pope John Paul II was a crucial supporter of the cancellation of third world debt (as he called for in its apostolic letter “Tertio Millenio Adveniente”, written in preparation for the Jubilee of the year 2000); this of course meant that the Italian campaigns, just like “Jubilee 2000”, were greatly benefiting by the backing of the Pope in terms of legitimization.

The main result of the common efforts of the two campaigns, then, besides the high levels of mobilization, was the introduction, by the Italian parliament, of a law for the cancellation of debt (“legge 209/2000”): this norm eliminated six billions of Euros of bilateral debt with third world countries, and asked for the introduction of programs of social development funded with the money that ceased to be used for the payment of the debt. Though having some problems with the implementation, this law was of unquestionable importance for three main reasons: first of all, it was approved in less than a year, and unanimously, which is quite rare in the history of law making in Italy; second, Italy was the first among Western countries to introduce a law regulating the cancellation of debt; third, the drafting of the law was the result of a consistent activity of lobbying and of dialogue between the co-ordinators of the two campaigns on one side, and the Prime Minister, Massimo D’Alema, and certain members of the parliament on the other side.

This campaign, then, both at the international and national level, clearly demonstrates how the new actors that have recently emerged in the international political scene are gaining more and more authority and strength, and that they cannot be ignored anymore; moreover, it reveals the importance, even the necessity, of a fecund interaction between the civil society and the political institutions, so as to guarantee the success of an advocacy campaign and thus trigger a process of policy change.

