

Giacomo Trovato

IL DEBITO ESTERO NEL SUD DEL MONDO

Introduzione

Il termine "globalizzazione" viene oggi utilizzato in una logica prevalentemente economica per sottolineare le interdipendenze esistenti fra varie aree del mondo; eppure l'attenzione nei confronti di alcune tematiche globali di assoluta rilevanza è minima.

Il problema del debito estero dei paesi in via di sviluppo (PVS) viene raramente descritto dagli organi di informazione; ciò è sorprendente se si considera che esso ha gravi conseguenze nelle nazioni povere che ne sopportano il peso, ma soprattutto che contribuisce a fenomeni mondiali che riguardano anche le aree economicamente più ricche.

Il presente documento si propone quattro obiettivi.

- Illustrare il fenomeno nella sua storia e nelle sue dimensioni odierne (paragrafi I e II).
- Chiarire le sue conseguenze (paragrafo III).
- Evidenziare le politiche elaborate a livello internazionale per affrontarlo (paragrafo IV).

1. La storia del debito estero

L'accumulazione di debito estero è un fenomeno comune nei paesi del Terzo Mondo, in fasi di sviluppo economico in cui il risparmio nazionale è contenuto, le importazioni eccedono le espor-

tazioni e l'ingresso di capitali dall'estero è essenziale per aumentare le risorse finanziarie interne e favorire la crescita economica.

Prima degli anni Settanta, il debito estero dei paesi in via di sviluppo (PVS) era relativamente basso e il pagamento annuale di interessi era quindi poco significativo, anche perché la maggior parte dei prestiti in essere proveniva da governi stranieri e organizzazioni multinazionali come il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca Mondiale (BM) e le banche regionali di sviluppo, che applicavano condizioni di favore sui crediti concessi.

A partire dal 1970, il problema del debito estero è letteralmente esploso: nel giro di 25 anni, esso è passato da 68,4 ad oltre 2000 miliardi di dollari, con un incremento vicino al 3000%. Il pagamento annuale di interessi è cresciuto, nello stesso periodo, di circa il 2000%.

Ripercorriamo le tappe che hanno portato al drammatico insorgere del fenomeno.

La prima crisi petrolifera (1973-74)

Il significativo aumento del prezzo del petrolio nei primi anni Settanta portò un innegabile beneficio a tutti i paesi che esportavano la preziosa sostanza, ma finì per danneggiare severamente quelli che ne erano importatori, direttamente o indirettamente (tramite l'importazione di beni industriali), in particolare i PVS, che ne avevano bisogno per alimentare il proprio sviluppo. Non potendo rinunciare a un bene così fondamentale, essi dovettero indebitarsi, ricorrendo sempre più a banche commerciali, che praticavano prestiti a condizioni più onerose rispetto alle fonti ufficiali, ma non ancora proibitive vista l'esigenza di riciclare i cosiddetti *petrodollari*, cioè il denaro depositato presso le stesse banche dai paesi dell'OPEC, beneficiari dell'incremento del prezzo del petrolio.

Come risultato di questi fattori, il debito esterno dei PVS aumentò di più di tre volte tra il 1975 e il 1979; inoltre la maggior parte di esso era ora su basi non agevolate, il che implicava scadenze più ravvicinate e tassi di interesse più elevati. Nel 1971 solo il 40% del debito esterno era su basi non agevolate; tale percentuale aumentò al 68% del 1975 e al 77% del 1979, il che, unitamente al significativo incremento dello stock di debito complessivo, fece triplicare il pagamento annuale di interessi.

Ciononostante, i PVS non avevano particolari difficoltà a soddisfare le loro obbligazioni, in virtù di uno scenario economico internazionale favorevole, caratterizzato da bassi tassi reali di interesse (causati da un'inflazione elevata) e da una crescita sostenuta delle loro esportazioni.

La seconda crisi petrolifera e il cambiamento dello scenario economico internazionale (1979-1981)

Un nuovo, significativo incremento nel prezzo del petrolio, nel 1979, condusse al mutamento delle favorevoli condizioni che avevano caratterizzato l'economia internazionale negli anni precedenti. Ecco, in estrema sintesi, le principali trasformazioni che si verificarono.

1. L'aumento nel prezzo del petrolio aggravò l'esborso dei PVS per importazioni di beni industriali.
2. I tassi di interesse, a livello mondiale, subirono una netta crescita, causata principalmente dalla politica monetaria restrittiva degli Stati Uniti, e ciò rese sempre più oneroso il pagamento degli interessi per i paesi del Terzo Mondo.
3. L'andamento stagnante delle economie nei paesi industrializzati determinò una consistente diminuzione della richiesta di materie prime e di manufatti dai PVS, cosicché questi ultimi dovettero rassegnarsi alla riduzione delle loro esportazioni.
4. I prezzi dei beni esportati dai PVS diminuirono significativamente, per tutti gli anni Ottanta (di circa il 50%), causando la contrazione dei ricavi derivanti dalle esportazioni.
5. Come conseguenza dei punti precedenti, cominciò, soprattutto dai paesi dell'America Latina, una drammatica fuga di capitali privati, che venivano convogliati verso i più sicuri mercati finanziari dei paesi sviluppati.

L'aggravarsi del problema negli anni Ottanta e Novanta

In presenza della critica situazione risultante dai fattori descritti nel paragrafo precedente, i PVS disponevano di due alternative: o ridurre le importazioni e imporre politiche fiscali e monetarie restrittive, deprimendo in tal modo le prospettive di crescita e di sviluppo, o finanziare i loro crescenti deficit di conto corrente nella bilancia dei pagamenti indebitandosi ulteriormente. La maggior parte di essi scelse la seconda opzione, cosicché, entro la metà degli anni

Ottanta, paesi come il Brasile, il Messico, l'Argentina, le Filippine e il Cile incontrarono severe difficoltà a pagare gli interessi sul debito e, non potendo più prendere a prestito sui mercati finanziari internazionali, dovettero richiedere l'assistenza del Fondo Monetario Internazionale, che, in cambio dei fondi loro concessi, impose politiche di stabilizzazione equivalenti alla prima alternativa sopra ricordata.

Anche le politiche interne dei PVS hanno spesso contribuito ad aggravare il problema del debito: i prestiti ricevuti sono stati spesso usati per incrementare i consumi o per favorire l'arricchimento delle classi al potere, piuttosto che per sostenere gli investimenti e incoraggiare lo sviluppo futuro; con ciò, il già difficile contesto economico internazionale è stato aggravato dalla mancata lungimiranza e, in alcune circostanze, dalla corruzione dei gruppi politici dominanti.

2. Le dimensioni odierne del fenomeno

Alla fine del 1995, il debito estero dei paesi in via di sviluppo (PVS) ammontava a 2.068 miliardi di dollari con la ripartizione per macro-aree geografiche riportata nella Figura 1.

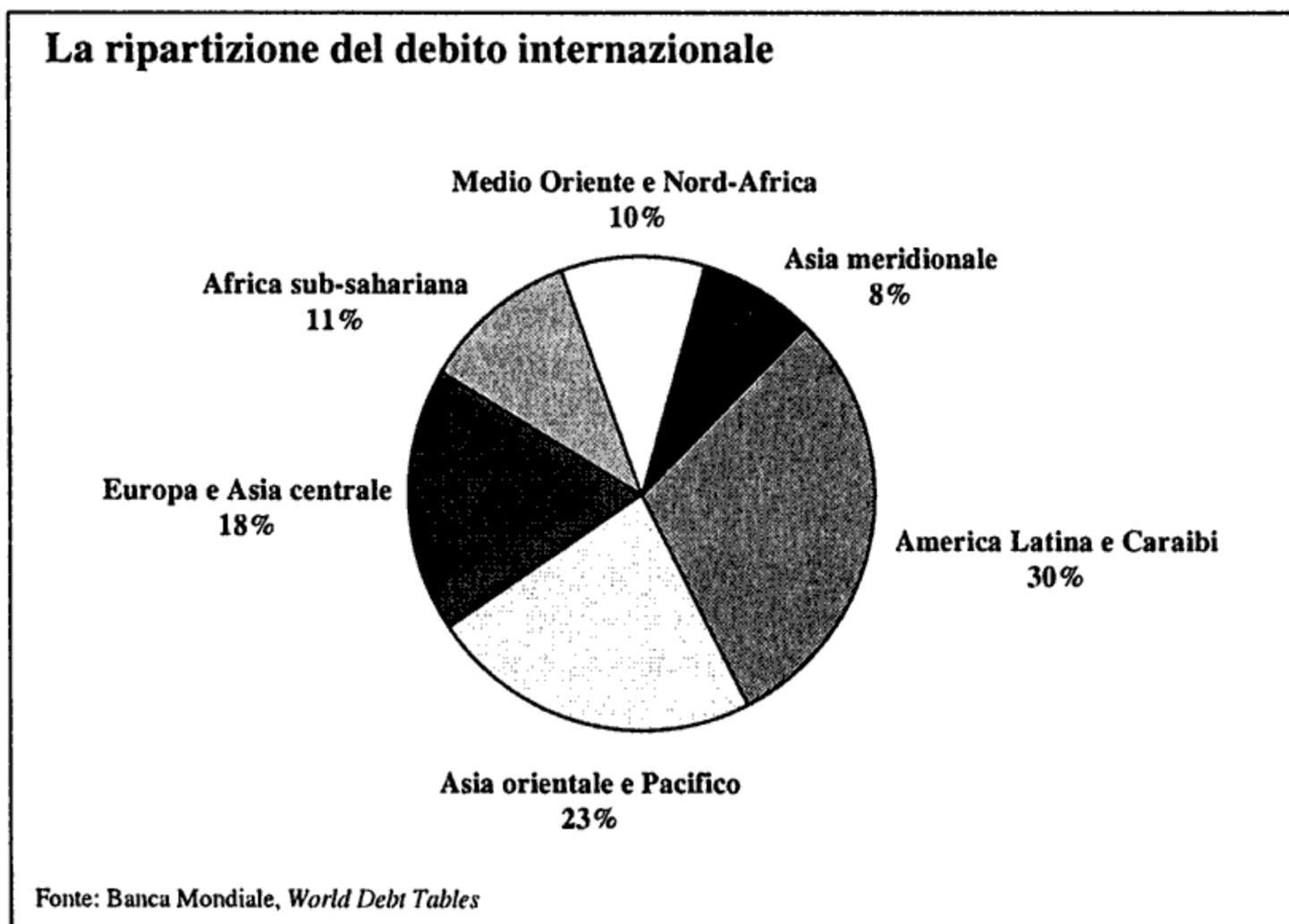


Figura 1

L'ammontare assoluto del debito estero per ciascuna macro-area geografica non è però necessariamente una misura della sua difficoltà a pagare gli interessi e a rimborsare i crediti ottenuti.

Per questo motivo sono state elaborate altre misure che rapportano il debito estero a delle grandezze che esprimono la capacità di un paese di generare risorse sufficienti per effettuare i pagamenti dovuti. Una di tali grandezze è data dal flusso finanziario annuale proveniente dalle esportazioni. Se un paese esporta tanto, avrà, da un lato, maggiori possibilità di acquistare beni e servizi dall'estero (importare), dall'altro, più elevate potenzialità di rimborsare il debito in precedenza sottoscritto.

La Figura 2 rapporta il debito delle macro-aree geografiche precedentemente introdotte alle relative esportazioni.

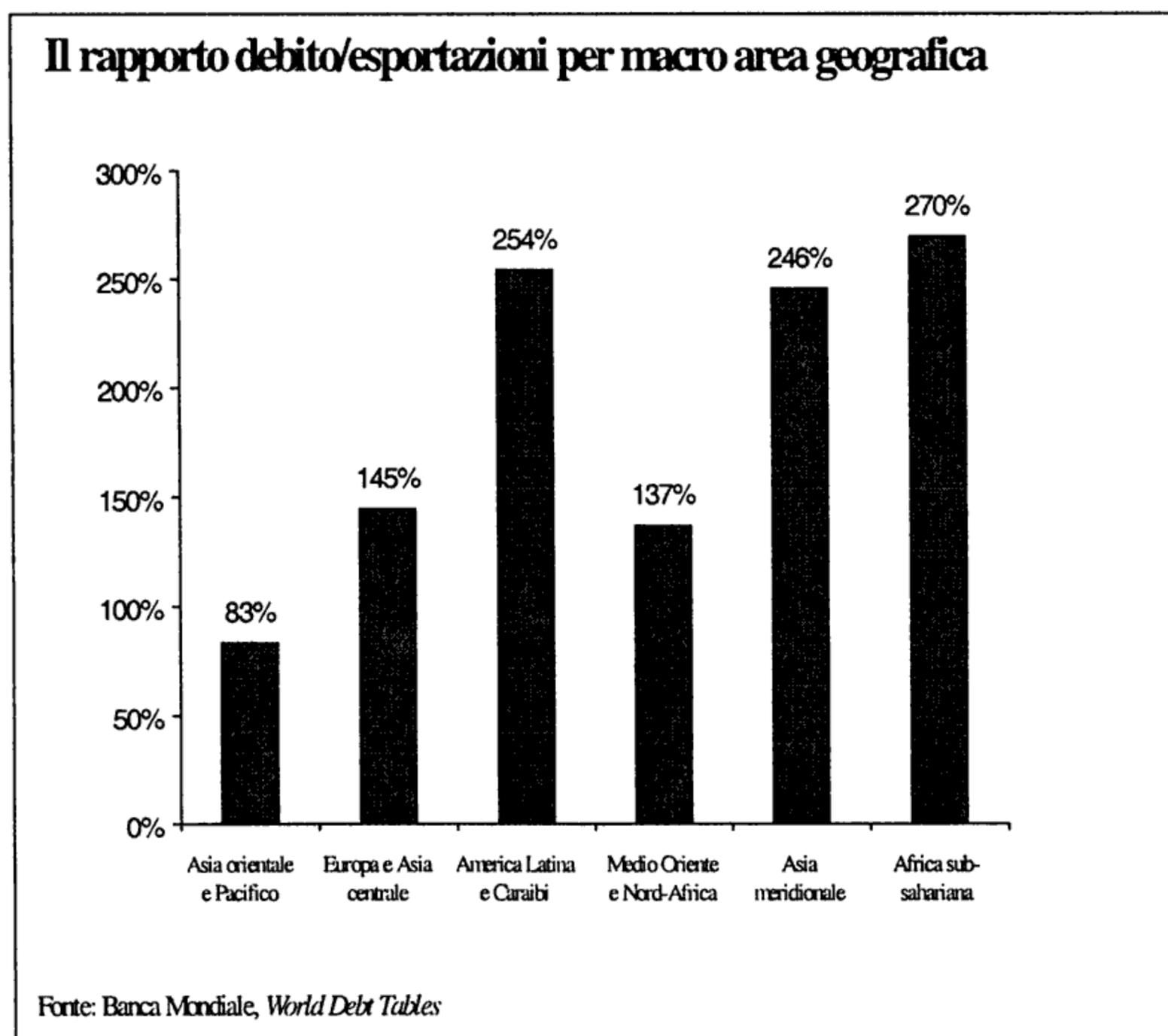


Figura 2

Emerge chiaramente come l'area che presenta maggiori criticità è l'*Africa sub-sahariana*. Il già elevato valore del rapporto tra debito ed esportazioni sarebbe ancora più alto (raggiungerebbe il 389%), incorporando i dati relativi al Sudafrica, uno dei paesi più prosperi della regione. Dei 40 paesi poveri classificati come altamente indebitati - HIPC (*heavily indebted poor countries*), 33 sono nell'*Africa sub-sahariana*.

Per converso, la zona dell'*Asia orientale e del Pacifico*, che aveva evidenziato un debito molto significativo in valore assoluto (23% del totale), mostra un basso indice debito/esportazioni e ciò dipende dall'elevato tasso di crescita delle economie che la compongono (Malesia, Thailandia, Cina e Filippine sono tra i paesi a più rapido sviluppo nello scenario internazionale). Soltanto due paesi nella regione, la Cambogia e il Vietnam, sono tra gli HIPC.

All'interno dell'area dell'*Europa e dell'Asia centrale*, quattro paesi, Russia, Turchia, Polonia e Ungheria, detengono assieme il 65% di tutto il debito della regione. Le prospettive economiche sembrano incoraggianti, con le esportazioni che crescono più velocemente del debito e con serie esigenze di ristrutturazione di quest'ultimo che riguardano solamente la Russia.

In *America Latina e nei Caraibi*, la maggior parte del debito è concentrato in due Paesi, Brasile e Messico, che ne detengono oltre il 50% all'interno dell'area. In particolare, il Messico ha visto una rapida crescita del suo debito nel 1995 (+16%), in seguito a una grave crisi che è stata risolta solo grazie ai finanziamenti degli Stati Uniti, del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale. La Bolivia ha beneficiato di una riduzione del debito estero del 67% e il Nicaragua si è visto ridotti del 67% i pagamenti per il servizio del debito.

In *Medio Oriente e Nord-Africa*, la situazione più grave appare quella dell'Algeria, caratterizzata da un rapporto debito/esportazioni superiore al 300%, che, nel 1995, ha dovuto ristrutturare il suo debito commerciale, concludendo un accordo in base al quale per il 70% dei crediti concessi da banche commerciali c'è la sospensione per 6,5 anni del pagamento di interessi e l'allungamento delle scadenze fino a 16 anni. L'allungamento delle scadenze sul debito dovuto all'ex-unione Sovietica si è realizzato anche per Yemen e Gior-

dania e quest'ultima, da parte sua, ha continuato a beneficiare di cancellazione del debito da parte degli Stati Uniti.

Nella regione dell'Asia meridionale, il Bangladesh, l'India e il Pakistan detengono assieme il 90% del debito complessivo, con l'India che da sola ne ha il 60%.

L'Asia meridionale rappresenta la sola macro-area che non è incorsa nel pagamento di arretrati sugli interessi e in cui non si è verificata alcuna ristrutturazione del debito esterno nell'ultimo decennio.

Gli indicatori sul debito sono migliorati negli ultimi anni, con la crescita delle esportazioni e del reddito che è stata superiore a quella del debito.

La Figura 3 completa il quadro presentato, mostrando il rapporto tra le uscite per il servizio del debito e le esportazioni.

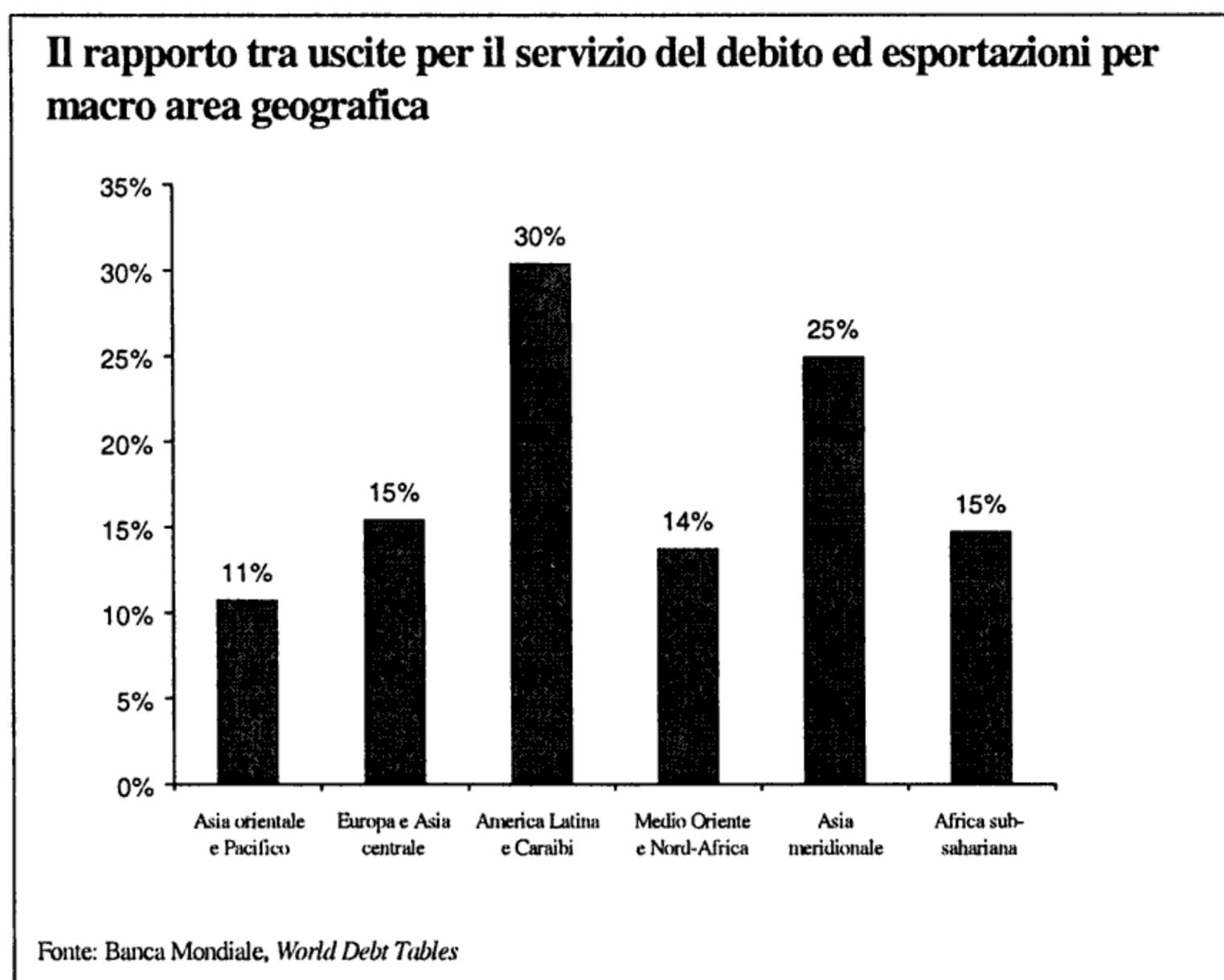


Figura 3

Lo scenario descritto in precedenza viene in buona parte confermato. Non deve sorprendere il basso valore dell'Africa subsahariana: l'indice viene infatti calcolato sulla base di ciò che è effettivamente pagato e non di tutto ciò che è dovuto; il fatto che l'Africa sub-sahariana non riesca ad onorare tutte le sue obbligazioni conduce ad un valore dell'indice piuttosto basso, il che non riflette affatto uno stato di buona salute della regione.

3. *Le conseguenze del debito estero*

Il debito estero produce conseguenze classificabili in due categorie:

- *interne* ai paesi indebitati;
- *globali*, perché riguardano il mondo intero.

Le conseguenze *interne* coincidono con le sofferenze imposte alla popolazione per il fatto che risorse altrimenti destinabili alle esigenze primarie di una nazione (sanità, istruzione, sussidi alimentari, investimenti infrastrutturali), sono utilizzate, in modo improduttivo, per il pagamento degli interessi sul debito e per il rimborso di una parte dello stesso.

L'Unicef stima che i sacrifici imposti alle popolazioni per il servizio del debito causano ogni anno la morte di 500.000 bambini. Alcuni paesi poveri altamente indebitati forniscono altri esempi significativi.

In Uganda attualmente un bambino su cinque muore prima di aver raggiunto i cinque anni per malattie come diarrea, malaria e infezioni alle vie respiratorie, patologie facilmente prevenibili con un sistema sanitario appena adeguato. Si stima che, per la realizzazione dello stesso, sarebbe necessario un investimento di 12 dollari pro capite all'anno, che si confronta con una spesa odierna di soli 3 dollari a persona e con un'uscita di ben 17 dollari pro capite per il servizio del debito.

La Bolivia, la nazione più povera dell'America Latina, nei primi anni Novanta, destinava al servizio del debito il 52% del totale della spesa pubblica.

Il debito estero dei PVS ha tuttavia anche conseguenze *globali*, che colpiscono anche noi, che abitiamo nazioni economicamente più

sviluppare. La scrittrice Susan George elenca alcuni effetti negativi che racchiude nella definizione "boomerang del debito".

1) *Danni ambientali* di dimensione planetaria: i paesi del Sud del mondo, nel tentativo di ottenere sempre più risorse da esportare, permettono la distruzione delle loro foreste e l'uso intensivo di fertilizzanti e pesticidi che avvelenano suoli, fiumi e mari. Dei 24 paesi più indebitati, 8 non hanno foreste (per via delle loro caratteristiche geografiche o perché le hanno già distrutte) e gli altri 16 sono ai primi posti della lista di nazioni che depauperano con maggiore intensità le proprie riserve forestali.

2) *Invasione di droghe*: molti paesi, stretti nella morsa dei bassi prezzi dei prodotti di esportazione tradizionali (caffè, cacao, cotone, ecc.) e trovandosi nella necessità di avere valuta straniera, accettano che si espanda la produzione e l'esportazione di droghe come cocaina, oppio e marijuana. Si stima, ad esempio, che la coltivazione della coca renda oltre dieci volte più di quella del caffè. Non sorprende dunque che paesi come la Bolivia, dopo l'esplosione del problema del debito nei primi anni Ottanta, abbiano notevolmente aumentato la produzione di coca, fino a diventarne economicamente dipendenti.

3) *Crescita dell'immigrazione* nel Nord del mondo: quanto più diventa difficile trovare un'occupazione e quanto più è grave la situazione economica nei PVS, tanta più gente emigrerà verso le regioni più ricche.

4) *Attentati alla pace planetaria*: il debito provoca disagio e rivolte in tutto il Sud del mondo, che si traducono in guerre civili e, in certi casi, in veri e propri conflitti tra nazioni. Giova ricordare che Saddam Hussein invase il Kuwait anche perché non riceveva l'aiuto sperato per i debiti contratti nel corso della lunga guerra contro l'Iran.

4. Le politiche internazionali contro il debito estero

La gravità del problema del debito estero dei PVS richiederebbe un'azione internazionale estremamente decisa. Eppure le nazioni creditrici hanno reagito in modo molto lento e scarsamente convinto, mostrando spesso l'unica volontà di tutelare i propri interessi.

Negli anni Ottanta, l'interpretazione prevalente del fenomeno era quella di una situazione temporanea, di una crisi di liquidità che

impediva ai paesi coinvolti di onorare i crediti ricevuti. Si moltiplicarono così piani di ridefinizione delle scadenze dei prestiti che prevedevano diminuzioni dei tassi di interesse applicati, prolungamenti nei periodi di rimborso e fasi di sospensione dei pagamenti. L'attenzione si concentrava inoltre sulle riforme che i paesi indebitati dovevano realizzare per accedere a nuovi prestiti, fondate su drastici tagli alla spesa pubblica, svalutazioni del tasso di cambio per incentivare le esportazioni e liberalizzazione delle economie: il piano Baker del 1985 (proposto dall'allora ministro del Tesoro degli Stati Uniti, James Baker) formalizzava le condizioni sopra ricordate.

Emergeva però progressivamente che il problema non era temporaneo ma permanente e che la semplice ridefinizione delle scadenze non consentiva alle nazioni indebitate di avviare processi di crescita economica in grado di generare le risorse necessarie al servizio del debito. Si imponevano misure drastiche di cancellazione del debito ma i piani elaborati nei consessi internazionali (come il piano Brady del 1989) prevedevano interventi complessivamente di modesta entità e comunque indirizzati alle nazioni indebitate con un reddito medio piuttosto che a quelle più povere.

Negli anni Novanta è aumentata la consapevolezza dell'urgenza di un'azione più immediata e ciò si è tradotto in programmi di cancellazione parziale (per quanto ridotta) del debito da parte dei creditori bilaterali (che si riuniscono nel cosiddetto *club di Parigi*) e nell'iniziativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries Initiative*) della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, varata nel 1996, che mira a portare su livelli sostenibili il debito dei paesi giudicati in situazione più critica. I primi paesi a beneficiarne sono stati Uganda e Bolivia e altri, tra cui Mozambico, Burkina Faso, Guyana e Costa d'Avorio, potrebbero farlo in breve.

Per quanto sia da apprezzare il progresso, in termini di aumentata coscienza dei reali termini del problema, le politiche attuate a livello internazionale appaiono ancora inadeguate. In particolare, l'iniziativa HIPC presenta alcuni chiari limiti:

- 1) è previsto un periodo di tre anni perché un paese possa essere giudicato meritevole (in virtù delle riforme politiche ed economiche avviate) di beneficiare di una cancellazione parziale del debito e una fase di ulteriori tre anni prima che la cancellazione possa essere effettivamente realizzata; sei anni sono troppi considerate le dram-

matiche condizioni in cui versano molti stati, specie nell'Africa subsahariana;

2) i criteri che un paese deve rispettare per poter accedere al programma sono eccessivamente rigorosi e, talvolta, arbitrari, cosicché numerose nazioni sono ingiustamente escluse;

3) i creditori devono accordarsi per rinunciare alle rispettive quote del debito del PVS considerato; ciò fa sì che paesi poco generosi (tra cui Italia, Germania, Giappone e Stati Uniti) rendano necessari compromessi che riducono la portata dell'intervento che sarebbe necessario.