

#### **IV.**

### **SEI MESI DI PIANO BAKER: IMPLICAZIONI PER IL SISTEMA BANCARIO INTERNAZIONALE**

di

GIOVANNI MALVEZZI

La crisi debitoria dei PVS ha origini remote e giova richiamarle per comprendere le motivazioni del Piano Baker e le sue prospettive di applicazione.

Essa si ricollega alle due crisi petrolifere del 72-73 e del 79-80 quando l'aumento del prezzo del petrolio generò pesanti deficit nella bilancia dei pagamenti dei Paesi importatori di greggio e forti eccedenze nelle bilance dei Paesi produttori.

Alla sua origine sta forse la politica di « benign neglect » praticata dai governi dei Paesi industrializzati di fronte a squilibri finanziari cui era necessario porre rimedio per evitare che un troppo rapido riassorbimento dei disavanzi generasse recessioni di dimensioni mondiali.

Il sistema bancario internazionale si attivò offrendo un veicolo politicamente neutrale che consentì di convertire depositi a breve in finanziamenti a medio e lungo termine, dapprima ai Paesi industrializzati ed in seguito, anche ai Paesi in via di sviluppo.

Il ricorso al sistema bancario costituì un cammino obbligato per i Paesi produttori di greggio, ancora impreparati ad investire direttamente sui mercati internazionali e riluttanti ad operare tramite canali ufficiali per tema che i fondi venissero in seguito assoggettati a congelamenti politici. I prestiti bancari costituirono un comodo strumento anche per i Paesi importatori, che riequili-

brarono le proprie bilance dei pagamenti senza ricorrere al F.M.I. più parco di fondi e più esigente nelle condizioni di concessione.

A tutta prima il riciclaggio dei petrodollari fu per le Banche una operazione lucrativa e poco rischiosa. La tecnica dei finanziamenti a tasso indicizzato riduceva l'alea di oscillazione degli « interessi » ed i rischi di liquidità. Il rischio paese, in seguito largamente sottovalutato, appariva contenuto trattandosi all'inizio di finanziamenti a economie industrializzate e successivamente a Stati sovrani, potenzialmente ricchi di materie prime ed ancora poco indebitati.

\* \* \*

La crisi esplose nel 1982 sia per effetto del rialzo dei tassi di interesse reale, sia per il brusco calo dei proventi da esportazione in concomitanza con la recessione internazionale che impedirono a molti PVS di far fronte al servizio dei debiti.

Il sistema bancario internazionale provvidenzialmente coadiuvato dal F.M.I. iniziò le delicate procedure di riscadenziamento dei crediti per una ventina di Paesi, mentre nell'Assemblea di Toronto della Banca Mondiale pesava il timore di un collasso finanziario che investisse a catena i sistemi bancari occidentali, senza tuttavia che alcuna misura concreta venisse adottata dalle autorità di governo.

Gli istituti di credito più esposti verso i PVS ed in particolare le banche USA con oltre il 40 % dei crediti, erano impreparati a far fronte all'ampiezza delle paventate insolvenze con riserve ed accantonamenti inadeguati. Dovendo evitare incagli e sofferenze ricorsero all'unica soluzione possibile; ritardare i rimborsi del capitale erogando nuovi fondi coi quali i debitori potessero corrispondere regolarmente gli interessi. Aumentarono così ulteriormente i debiti dei PVS ma gli utili ed i fondi propri delle banche vennero contabilmente salvaguardati.

Contemporaneamente a questa opera affannosa di ricucitura si ricercarono cause e responsabilità di tanto disordine; furono evocate — la cupidigia e l'irresponsabilità di quei banchieri che

giunsero a sostenere come prestiti al Brasile comportassero lo stesso rischio di finanziamenti alla città di New York, — l'imprudenza dei Paesi debitori nell'accumulare debiti difficilmente rimborsabili alla luce delle molteplici fluttuazioni delle variabili economiche da cui dipende la solvibilità finanziaria di uno Stato, — il disinteresse delle autorità governative dei Paesi creditori. Si convenne che alla radice del fenomeno stava soprattutto l'irrefrenabile spinta verso lo sviluppo economico di popolazioni da tempo mature per questo mutamento storico. La disponibilità di fondi esteri, inizialmente erogati a tasso di interesse negativo, era stata un irresistibile invito per accelerare il processo di sviluppo ad un tasso superiore a quanto consentito dalle limitate risorse locali.

\* \* \*

Nel 1983 e nel 1984 una serie di sviluppi favorevoli contribuì al diffondersi di un clima di relativo ottimismo sulle capacità del sistema bancario di superare la crisi.

In alcuni paesi come Germania e Svizzera gli istituti di credito si rafforzarono accantonando fino al 60 % delle maggiori posizioni creditorie mentre negli USA furono sensibilmente incrementati i fondi propri. La ripresa dell'economia mondiale ed in particolare l'ampliarsi del deficit commerciale americano aveva alimentato i proventi delle esportazioni di alcuni PVS, mentre la graduale riduzione dei tassi di interesse rendeva meno oneroso il servizio dei prestiti. Il rigore economico imposto dal F.M.I., congiuntamente ai processi di riscadenziamento dell'83 e dell'84, avevano sensibilmente ridotto i consumi interni ed il livello delle importazioni, consentendo ai 15 Paesi del Piano Baker di accumulare nell'84 eccedenze di 44 miliardi di Dollari, sufficienti al servizio dei prestiti in quell'anno pari a 45 miliardi di Dollari.

Sul finire dell'85, previsioni meno ottimistiche sulla congiuntura economica internazionale per il prossimo triennio e le crescenti resistenze verso i metodi di riaggiustamento fino allora impiegati, provocarono tensioni fra le banche ed i PVS, evidenziando la fragilità della situazione.

Malgrado il rafforzamento dei bilanci bancari non sfuggiva che i crediti vantati da Citybank verso i 15 Paesi del Piano Baker rappresentano ancora il 180 % dei mezzi propri dell'Istituto ed i 94 miliardi di Dollari vantati dal sistema bancario degli Stati Uniti, sempre verso questi 15 Paesi, equivalevano ai mezzi propri delle 100 più grandi banche americane.

Numerosi istituti con esposizioni minori che avevano sempre partecipato pro-quota e per importi determinanti al processo di ristrutturazione apparivano sempre più recalcitranti ad erogare nuovi fondi in eccesso di quanto necessario per alimentare il servizio dei prestiti. Molti di essi avevano già ceduto nel corso degli anni parte dei propri crediti o accantonato risorse sufficienti ad attenuare l'effetto di eventuali insolvenze.

La loro ostilità veniva poi alimentata dalle macroscopiche fughe di capitali tuttora legalmente consentite nei PVS. Secondo indicazioni di Morgan Guaranty negli anni 83-85 esse avrebbero superato i 30 miliardi di Dollari a fronte dei 44 miliardi di nuovi prestiti erogati nello stesso periodo ai 10 maggiori Paesi debitori del Sud America.

Difficilmente confutabili e politicamente rilevanti erano poi le obiezioni al sistema delle ristrutturazioni a breve sollevate dai rappresentanti più responsabili dei maggiori PVS. I criteri di rigore economico imposti dalle banche e dal F.M.I. avevano ignorato la continuità dei programmi di sviluppo che solo possono stimolare l'accumulazione di ricchezze con cui alimentare il servizio dei prestiti. I riscadenziamenti avevano protetto a breve la solidità contabile degli istituti creditori, facendo tuttavia lievitare l'indebitamento dei PVS. Il riequilibrio delle bilance dei pagamenti, che tanto compiacimento aveva riscosso dall'83 all'85, era stato realizzato grazie al contenimento drastico delle importazioni tarpando sul nascere le prospettive di crescita. Il Messico in due anni aveva contratto di 2/3 le proprie importazioni; gli esborsi per le importazioni di tutte le economie latino-americane si erano ridotte dal 1980 all'85 di oltre il 50 %. L'apparente successo nell'assestamento delle bilance dei pagamenti era costato a queste



economie la perdita di oltre 10 % del prodotto interno lordo pro capite.

\* \* \*

Le ripercussioni sociali e politiche di questi drastici ridimensionamenti dell'economia nell'arco di un Continente sono difficilmente prevedibili, ne minacciano la stabilità sociale ed il faticoso cammino verso la democrazia.

L'intervento di Baker nell'ottobre dell'85 si inquadra in una situazione di incertezza sulla rotta da seguire, di opposti fermenti e tensioni fra debitori e creditori.

L'innegabile pregio del suo programma fu quello di attirare l'attenzione mondiale su una problematica temporaneamente assorbita dalle soluzioni-tampone degli ultimi 3 anni, capovolgendo almeno formalmente l'atteggiamento degli USA, fino allora riluttanti a prendere posizione ed intenzionati ad affidare le soluzioni della crisi alla esclusiva competenza dell'industria bancaria. Fu inoltre merito di Baker collocare la crisi finanziaria dei PVS nel quadro più articolato di uno sviluppo economico strutturale dell'area latino-americana, riconoscendo l'impossibilità di questi Paesi di attuare un aggiustamento con le loro sole forze, ricercando soluzioni basate sulla cooperazione fra debitori e creditori.

Ricordo che il Piano, definito dallo stesso Baker come uno sgabello a tre gambe, prevedeva: *a)* l'adozione da parte dei Paesi debitori di politiche economiche che promuovessero la crescita delle esportazioni, la liberalizzazione delle correnti di traffico, la promozione degli investimenti, soprattutto dall'estero e la stimolazione del risparmio; *b)* l'erogazione negli anni 86-88 di 20 miliardi di Dollari da parte delle organizzazioni multinazionali e *c)* nuovi crediti di 20 miliardi di Dollari da parte delle banche commerciali.

Ma il progetto americano riscosse unanimi consensi soprattutto per la vaghezza della sua formulazione che garantiva i protagonisti contro ogni sorta di impegno concreto, pur lasciando intravedere possibili vantaggi.

Le banche creditrici ritennero di poter più facilmente contare sul contributo di nuovi fondi da parte delle banche minori, su un maggior sostegno del Club di Parigi e, soprattutto, sull'incentivazione del credito all'esportazione, grazie ad una più attiva e mirata politica delle agenzie governative. I PVS furono allettati dal ventilato afflusso di 40 miliardi di Dollari, sufficienti a ritardare per altri tre anni l'adozione di soluzioni più radicali.

Il progetto Baker fu soprattutto un'abile mossa diplomatica tendente a sottolineare ai PVS la sensibilità dell'amministrazione USA di fronte al problema dello sviluppo nel timore che questi assumessero iniziative autonome ed a forzare il sistema bancario internazionale e gli organismi multinazionali ad erogare quei 40 miliardi di Dollari che gli esperti avevano già previsto fossero necessari nei prossimi tre anni per mantenere in equilibrio le bilance dei pagamenti dei Paesi debitori.

Contrariamente alle tesi ufficiali è arduo credere che il Tesoro americano con questo piano contasse sinceramente di rilanciare in 3 anni le economie dei PVS ponendoli in grado di ritrovare uno stabile equilibrio strutturale. L'erogazione da parte bancaria di 7 miliardi annui è pari a circa il 2,4 % del debito globale. Cifre simili, paragonate ai 45 miliardi di Dollari necessari al servizio annuo dei prestiti per i 15 Paesi, possono contribuire ad aggiustamenti di breve periodo, ma non a sostenere stabilmente programmi di sviluppo.

Il progetto Baker non è fallito perché non poteva essere attivato. Senza precisi schemi operativi era utopia pensare che oltre 700 banche di diversi Paesi fossero indotte ad erogare oltre 20 miliardi di nuovi fondi su base volontaria. Assai arduo sarebbe stato convincere i governi dei PVS ad accendere altri debiti per corrispondere interessi reali ritenuti universalmente troppo elevati ed imporre a Stati sovrani politiche economiche spesso non rispondenti alle loro filosofie politiche.

Altrettanto ottimistico appariva l'affidamento riposto nelle capacità di erogazione degli organismi multinazionali, sia per le loro necessità di rifinanziamento che per i limiti loro derivanti da-

gli Statuti, dai rapporti di capitalizzazione e dalla natura delle loro funzioni .

Dall'ottobre '85 ad oggi si è notata una netta flessione delle erogazioni delle banche commerciali malgrado quanto auspicato dal Piano. I nuovi prestiti delle banche commerciali ai 15 PVS sono passati da 11,7 miliardi di Dollari nell'83 e 10,5 miliardi di Dollari nell'84 ad un rientro netto di 2,7 miliardi nell'85, con previsioni di finanziamento che non superano i 300 milioni di Dollari per l'86.

Dopo essersi indeboliti per far fronte ai loro impegni nel triennio precedente molti PVS non sembrano oggi più disposti ad ulteriori sforzi neppure per ostacolare il massiccio esodo di capitali verso l'estero.

Si rileva soprattutto l'assenza di sostegno da parte dei governi dei Paesi industrializzati. Studi condotti con l'ausilio di accreditate fonti internazionali mostrano che le agenzie governative per l'assicurazione dei crediti all'esportazione si muovono con voluta lentezza quando si tratta di estendere coperture assicurative ai Paesi in fase di ristrutturazione.

Le autorità fiscali di questi Paesi mostrano riluttanza a consentire agevolazioni e favorire accantonamenti mirati ai crediti verso i PVS. Anche le autorità monetarie resistono alle richieste di alleggerire le normative afferenti la raccolta di fondi per alimentare le operazioni di ristrutturazione. Sembra di poter concludere che il Piano Baker, malgrado qualche timida smentita ufficiale venga già considerato un esercizio teorico superato.

Oggi, nell'aprile dell'86, permangono in tutta la loro gravità gli effetti dei debiti contratti dai PVS ed improvvisi mutamenti congiunturali potrebbero vanificare le previsioni più accurate, impedendo non solo il rimborso dei capitali ma anche la regolare corresponsione degli interessi.

Moratorie di paesi come il Brasile, l'Argentina ed il Messico attiverebbero rigide procedure di controlli bancari tali da scuotere dalle fondamenta anche primari istituti di credito con conseguenze imprevedibili sul funzionamento dei mercati finanziari internazionali. La tecnica del rattoppo, messa in opera con i riscadenziamenti del passato triennio e l'accumulazione di sempre maggiori debiti dei PVS non può continuare indefinitamente. Scarsi sono gli spazi lasciati alle classi politiche per imporre ancora a lungo strategie recessive.

Malgrado l'accanita opposizione di alcune lobbies bancarie si dovranno inevitabilmente istituire meccanismi di stabilizzazione degli interessi a livello internazionale e in questo processo le autorità dei Paesi industrializzati dovranno assumere la loro parte di responsabilità.

Il riciclaggio dei petroldollari e le anomalie finanziarie che ne sono derivate danneggiano soprattutto un gran numero di banche che identificano il proprio ruolo internazionale non nell'espansione finanziaria all'estero ma nell'assistenza all'attività commerciale dei propri clienti. La precarietà delle condizioni finanziarie di molti PVS, partners tradizionali delle nostre industrie e dei nostri operatori commerciali, impedisce alle banche di svolgere appieno la propria funzione.

Per superare questo impasse sarà determinante il sostegno delle agenzie governative per l'assicurazione dei rischi politici. Non sono mancate anche recentemente obiezioni teoricamente ineccepibili contro un maggior coinvolgimento delle ECA, tuttavia considerando questo intervento anche sotto il profilo degli sbocchi della produzione nazionale, si ritiene che compromessi ragionevoli dovranno ben presto venire attivati.

Le recenti oscillazioni dei prezzi del petrolio non mancheranno di generare inversioni di flussi finanziari e commerciali con prevedibili effetti sui rapporti di debito e credito internazionale. È tuttavia auspicabile che alla luce delle precedenti esperienze i



governi dei Paesi industrializzati non consentano al sistema bancario internazionale di appropriarsi di ruoli e responsabilità a cui le autorità di governo non debbono sottrarsi.

## PIANO BAKER

In occasione delle riunioni annuali di Seoul del FMI e della Banca mondiale, il Segretario al Tesoro statunitense J. Baker ha presentato un piano per fronteggiare il problema del debito estero dei paesi maggiormente indebitati. Il Piano, pur non escludendo la possibilità di ricorso da parte di altri paesi, è rivolto in modo particolare a un gruppo di quindici paesi il cui debito complessivo alla fine del 1984 era pari a 409 miliardi di dollari, di cui 273 nei confronti delle banche dichiaranti alla BRI (cfr. tavola).

Il Piano nasce dalla considerazione che, nonostante il significativo sforzo di aggiustamento sostenuto da questo gruppo di paesi negli ultimi anni, (il disavanzo corrente è sceso da circa 50 miliardi di dollari nel 1982 a meno di 1 miliardo nel 1984 e dovrebbe risultare pari a circa 7 miliardi nel 1985), non si è tuttora ripristinato un clima di crescita durevole e di stabilità finanziaria tale da consentire la ripresa dei crediti bancari internazionali su base volontaria. Si stima, infatti, che i nuovi crediti netti delle banche commerciali in favore dei paesi interessati dal Piano Baker siano scesi dai 12 miliardi di dollari del 1983 a circa 4 nel 1984 e che siano ulteriormente diminuiti lo scorso anno.

Il Piano si compone, in sintesi, di tre elementi essenziali:

- 1) l'adozione da parte dei paesi debitori di politiche macroeconomiche e strutturali tali da promuovere al tempo stesso la crescita e il riequilibrio esterno. In questo contesto il FMI deve continuare a svolgere un ruolo centrale nell'incoraggiare il processo di aggiustamento;

- 2) un aumento di circa il 50 % dei prestiti lordi erogati ai quindici paesi debitori dalla Banca mondiale e dalla Banca inte-

ramericana di sviluppo; questi prestiti salirebbero da circa 6 miliardi di dollari del 1984 a 9 miliardi annui nel periodo 1986-88 (6,5 miliardi al netto dei rimborsi);

3) un aumento dei crediti netti erogati dalle banche commerciali a questi paesi, pari a 20 miliardi di dollari in tre anni (equivalenti a un incremento annuo dell'ordine del 2,5 %).

*Debito estero ed esposizione nei confronti delle banche dichiaranti alla BRI dei 15 Paesi in via di sviluppo interessati dal « Piano Baker » (fine dicembre 1984; miliardi di dollari).*

Paesi	Debito estero totale	Di cui: esposizione nei confronti delle banche dichiaranti alla BRI
Argentina . . . . .	44,3	26,1
Bolivia . . . . .	3,1	0,7
Brasile . . . . .	105,4	76,9
Cile . . . . .	20,6	13,6
Colombia . . . . .	12,0	7,1
Costa d'Avorio . . . . .	5,5	2,6
Ecuador . . . . .	7,5	4,9
Filippine . . . . .	23,0	13,8
Marocco . . . . .	12,5	4,4
Messico . . . . .	94,7	72,1
Nigeria . . . . .	14,1	8,1
Perù . . . . .	13,5	5,7
Uruguay . . . . .	3,1	2,0
Venezuela . . . . .	28,7	25,0
Jugoslavia . . . . .	20,5	9,7
<i>Totale</i> . . . . .	408,5	272,7

*Fonti: BRI, OCSE.*

L'ammontare di finanziamenti aggiuntivi richiesti dal Piano Baker è coerente con l'ipotesi che nel triennio 1986-88 i quindici paesi considerati registrino: un tasso di sviluppo annuo del 5 %, un livello di investimenti diretti netti analogo a quello del 1984, l'assenza di ulteriori fughe di capitali e una crescita modesta delle riserve valutarie.

Il Piano presuppone inoltre un'evoluzione dell'economia mondiale caratterizzata da: un tasso reale di crescita dei paesi industriali del 3 % all'anno; un lieve declino del prezzo del petrolio, un modesto miglioramento dei prezzi delle materie prime e infine tassi d'interesse invariati rispetto agli attuali livelli.

La comunità finanziaria internazionale ha reagito positivamente all'iniziativa americana. I rappresentanti delle principali banche, che detengono la maggior parte dei crediti nei confronti dei paesi presi in esame dal Piano Baker, si sono dichiarati disponibili a svolgere un ruolo attivo nella strategia delineata dal piano, in collaborazione con tutte le altre parti interessate e nel quadro di un approccio « caso per caso ». Anche le banche a capitale italiano si sono dichiarate favorevoli a svolgere la loro parte (alla fine del 1984 esse erano esposte rispetto al gruppo dei quindici paesi per 3,6 miliardi di dollari, pari all'1,3 % dell'esposizione complessiva delle banche dichiaranti alla BRI), pur sottolineando sia l'opportunità di prevedere adeguate agevolazioni fiscali sugli accantonamenti a fronte dei nuovi crediti a tali paesi, sia la necessità di rivedere l'attuale disciplina dei limiti alle operazioni oltre il breve termine.

Per quanto riguarda il maggiore impegno della Banca mondiale, pur esistendo nel breve periodo la disponibilità di fondi per incrementare i prestiti, solo il finanziamento di programmi di aggiustamento strutturale potrebbe dar luogo all'ipotizzato aumento degli esborsi entro tempi brevi. Peraltro, l'eccessivo ampliamento di tali prestiti, a scapito del tradizionale finanziamento di specifici progetti d'investimento, presenterebbe il rischio di modificare la natura stessa e i compiti di questa istituzione. Un aumento significativo dei prestiti della Banca sembrerebbe dunque possibile solo in seguito a un aumento del capitale.

Tuttavia, al di là dello sforzo di aggiustamento richiesto ai paesi debitori e dell'accresciuto impegno finanziario del sistema bancario internazionale e delle banche multilaterali di sviluppo, la discussione a livello internazionale attorno al Piano Baker è valsa a sottolineare l'importanza dell'azione in altri campi per la effet-

tiva soluzione del problema del debito. È cresciuta, infatti, la convinzione che il risanamento delle condizioni economiche dei paesi in via di sviluppo richieda l'evoluzione favorevole dei paesi industriali, caratterizzata dal mantenimento di un adeguato tasso di sviluppo, dalla riduzione dei tassi d'interesse e dall'allentamento delle tensioni protezionistiche.