

XI.

INDEBITAMENTO DEI PVS TRA COOPERAZIONE E CRISI PETROLIFERA

di

CARLO FRACANZANI

1. UN APPROCCIO COOPERATIVO PER IL SUPERAMENTO DELLA CRISI DEBITORIA

I recentissimi incontri in ambito Fondo Monetario e Banca Mondiale, conclusosi a Washington solo pochi giorni or sono, hanno riportato al clamore delle cronache il problema dell'indebitamento internazionale e della possibile strategia per un suo ordinato superamento.

Ricordiamo come c'era già stata una ragionevole attesa fin dall'incontro annuale del Fondo Monetario Internazionale della Banca Mondiale, dello scorso ottobre. Sarebbe eccessivo dire che da Seul siano venute indicazioni decisive. Un punto però è emerso chiaramente, fin d'allora: tutti i paesi del mondo, compresi gli Stati Uniti hanno dovuto ammettere che è necessario un intervento programmato e coordinato per tentare di contenere se non ancora risolvere, la questione cruciale dell'indebitamento estero dei paesi in via di sviluppo. Una piccola rivincita del principio dell'interdipendenza sull'illusione liberistica ad oltranza.

Debitori e creditori si erano trovati d'accordo su tre premesse fondamentali. La necessità di una ripresa sostenuta nei paesi industrializzati con un fermo ripudio del protezionismo per permettere al Terzo Mondo di aumentare le sue esportazioni. L'im-

portanza delle misure di aggiustamento, al fine di assicurare nuovi margini per una crescita economica sostenuta ma equilibrata.

C'è bisogno tuttavia — è la terza premessa — di un piano per far pervenire ai paesi in via di sviluppo nuovi crediti, cercando di saldare il rapporto tra fonti pubbliche e fonti private.

Proprio su questo piano si era mosso il discorso di Baker, il segretario al Tesoro americano, che ha parzialmente corretto le posizioni precedenti degli Stati Uniti. Baker aveva chiesto che nei prossimi tre anni vi fosse uno sforzo accresciuto di fondi pubblici e privati. Queste le cifre che sono allora avanzate: 20 miliardi di dollari da parte delle banche commerciali a favore dei grandi debitori del Terzo Mondo; una accelerazione negli esborsi da parte della Banca Mondiale e della Banca Interamericana di Sviluppo per un ammontare pari a circa 9 miliardi di dollari.

Lo sviluppo di questi mesi non ha portato, nonostante le buone premesse di Seul, a svolte clamorose. All'adesione pressoché generalizzata al « Piano Baker » non hanno fatto seguito importanti decisioni sul piano operativo. È proprio questo invece il terreno su cui ci si è confrontati nella recente riunione di Washington del Fondo Monetario e della Banca Mondiale al fine di vincere resistenze e diversificare gli strumenti di intervento per adattarli alle specifiche situazioni ed al nuovo quadro di riferimento internazionale che si è venuto delineando.

La strada intrapresa sembra possa consentire di pervenire a risultati apprezzabili. L'arco degli strumenti di intervento si sta diversificando e specificando, la conferma dell'approccio cooperativo, sia da parte dei paesi creditori che dei paesi debitori, al riparo da posizioni massimalistiche e unilaterali, sembra inoltre fornire il clima politico indispensabile per il proseguimento degli sforzi tesi ad un ripristino dei normali rapporti commerciali e finanziari a livello mondiale.

Perplessità permangono ancora, tuttavia, sui tempi che si renderanno necessari per rendere operativi gli strumenti di intervento indicati.

2. DEBITO, CRISI PETROLIFERA, COOPERAZIONE

Come è emerso con chiarezza fin dall'incontro di Seul e confermato a Washington, la questione del debito è sempre più collegata all'evolversi di due aspetti intrecciati tra loro.

Da un lato, essa è connessa all'andamento generale dell'economia mondiale. I più recenti sviluppi registrano un complicarsi dei problemi. In primo luogo, la caduta del prezzo delle materie prime, in particolare del prezzo del petrolio, ha accentuato le difficoltà di quei paesi indebitati che proprio dai proventi della esportazione di tali prodotti speravano di acquisire le risorse necessarie alla prosecuzione dei programmi di sviluppo e all'ordinato ripagamento del debito.

Le stime per il 1986 confermano la forte correlazione tra andamento delle partite correnti dei PVS e prezzo del petrolio. Il disavanzo estero di tali paesi inoltre quale riflesso della sfavorevole evoluzione del servizio del debito è solo in misura più modesta negli scambi commerciali sembra essersi avviato su di una spirale autopropulsiva che, per essere operata, richiederà sforzi notevoli da parte di tutta la comunità internazionale.

Dall'altro, il peso specifico del debito presenta caratteristiche estremamente differenziate in rapporto ai singoli paesi e alle diverse aree geografiche. In particolare, siccome lo schieramento dei PVS è variegato e differenziato, lungo una scala che oggettivamente rende diverse le esigenze dei paesi del Terzo Mondo a seconda della loro collocazione, tutti i provvedimenti devono tener conto di una modulazione che non sacrifichi alcuni paesi per assisterne altri e viceversa.

È in tale contesto dunque che si colloca il nostro giudizio favorevole sull'impostazione data, sia a Seul che a Washington, al problema debitorio. Gli interventi vanno calibrati con riferimento alla specifica realtà dei singoli paesi e attraverso strumenti finanziari capaci di aggredire gli aspetti fondamentali che determinano l'evolversi sfavorevole dell'andamento dei rapporti con l'estero e l'accumularsi del debito.

In tale quadro occorre inoltre ripensare al ruolo della cooperazione allo sviluppo ed armonizzare tali sforzi tesi a promuovere la crescita economica dei paesi più poveri con quelli volti ad eliminare gli squilibri esterni in atto.

3. L'ESPERIENZA DEGLI STATI AFRICANI

Una esperienza interessante è senza dubbio quella dei paesi africani che rivestono una particolare rilevanza, alla luce anche degli impegni CEE/Stati africani, sanciti nella convenzione di Lomé. Per comprendere le caratteristiche peculiari che la crisi debitoria riveste in tali paesi, appare opportuno richiamare, tra le ragioni economico-finanziarie a carattere generale, due cause — tra le più importanti — relative al funzionamento del mercato:

a) in primo luogo il livello troppo alto dei tassi di interesse: essi impediscono il decollo di molti importanti progetti a medio-lungo termine specialmente nei settori innovativi e — aumentando il volume del debito complessivo — spiazzano le stesse speranze di accumulare le risorse finanziarie da destinare al ripianamento del debito; inoltre

b) il peggioramento delle ragioni di scambio: ciò rende più problematica la formazione di risorse finanziarie — attraverso il canale delle esportazioni verso i paesi più ricchi — da destinare al ripagamento degli interessi e del capitale alle banche e alle istituzioni occidentali pubbliche.

E proprio tale ultimo aspetto rappresenta la causa prima della crisi debitoria dei paesi meno sviluppati. Detto peggioramento infatti ha riguardato in modo particolare l'area ACP (Africa, Caraibi e Pacifico: i paesi di Lomé) con un progressivo squilibrio — spesso definito strutturale — della bilancia commerciale, dovuto soprattutto al deficit alimentare.

Al riguardo occorre tuttavia specificare che, per quanto sia vero che ormai da molti anni le condizioni produttive dei paesi ACP nel comparto agricolo sono ostacolate da obiettive difficoltà,

non è men vero che oggi si stanno pagando gli errori commessi negli anni sessanta, quando si pensava che paesi obiettivamente poveri potessero permettersi di sostituire stabilmente le loro produzioni locali con l'importazione di prodotti alimentari occidentali, allora a basso costo, mantenendo i vincoli di dipendenza di origine coloniale.

Presenta, dunque, una certa ambiguità il termine strutturale per quanto riguarda il deficit alimentare nella bilancia commerciale di questi paesi perché si tratta di un fatto relativamente recente; la cura del male, tuttavia, visto il punto in cui sono giunte le cose, non può avere caratteristiche prevalentemente strutturali (sviluppo e riconversione delle economie locali) lontane da logiche assistenziali. Ciò non vuol dire d'altra parte che, nell'immediato, queste ultime non abbiano ragione d'essere, data la drammaticità della situazione.

4. LE LINEE PER UN INTERVENTO COORDINATO

Il quadro testè delineato conduce dunque alla considerazione che un eccesso di interesse verso l'aspetto puramente finanziario dell'indebitamento, quale quello che ha fino ad ora caratterizzato l'approccio al problema, rischia di avere, proprio nei paesi più poveri (basti ricordare che fanno parte degli ACP i 3/4 dei 40 paesi più poveri del mondo) gli impatti più drammatici, in quanto essi verrebbero negativamente discriminati nella distribuzione delle risorse da Nord verso Sud, pur vitali per la loro economia.

In tale contesto sarebbe pertanto imperdonabile se il mondo industrializzato, nel prendere coscienza del problema debitorio, vedesse solo l'aspetto « bancario », ciò porterebbe infatti ad aggravare gli squilibri in atto, in particolare nei paesi più poveri e, quindi, ad allontanare la possibilità di un ordine economico internazionale in grado di funzionare senza continui e problematici interventi « dall'esterno ».

L'attenzione deve invece incentrarsi sulle differenti potenzialità di sviluppo che i PVS indebitati presentano, potenzialità

che, si badi bene, dipendono oggi in grande misura proprio dalla cooperazione internazionale, cioè dalla capacità dei paesi detentori di mezzi finanziari di mettere a disposizione risorse per favorire la crescita e, quindi, l'autonomia produttiva, anche dei paesi più poveri o, come in questa fase, un ordinato superamento della crisi debitoria.

5. QUALE RUOLO PER LA CEE

L'attenzione fin qui dedicata alle cause del problema debitorio ed alle proposte per una sua ordinata soluzione, proposte che tengano conto della peculiarità dei singoli paesi, in particolare dei paesi più poveri che si troverebbero costretti a fronteggiare deficienze divenute strutturali sul fronte alimentare, richiede uno sforzo di approfondimento al fine di accogliere — in tale difficile fase — un possibile ruolo equilibratore per l'Europa.

Con riguardo speciale alle responsabilità dell'Europa, si possono indicare misure di tre tipi, connesse agli aspetti finanziari in senso stretto, alla stabilità dei prezzi delle materie prime e alle iniziative per il potenziamento dell'apparato produttivo.

In ordine al primo aspetto basta richiamare le linee della strategia finora seguita basata su una combinazione di riscadenzamenti ed interventi finanziari « ad hoc », anche da parte di organismi multilaterali, per alleviare le tensioni connesse ai deficit esterni.

Tale linea di intervento andrà proseguita da parte dei paesi CEE anche attraverso la ricerca di forme di coordinamento capaci di rendere più incisivi gli sforzi posti in essere.

La CEE potrebbe giocare inoltre — e siamo già alla seconda possibilità di intervento — un ruolo importante nella politica di stabilizzazione dei prezzi delle materie prime. Al riguardo, andrebbero estese o potenziate le iniziative del tipo degli accordi *Stabex* (per le materie prime non minerarie) le *Sysmin* (per le materie prime minerarie), che attualmente piuttosto limitati come strumenti quantitativi, sembrano però in grado di corrispondere alle esigenze

di tutela delle condizioni dei più deboli per cui sono stati approntati.

In terzo ed ultimo luogo, non possono certo sottovalutarsi gli interventi di natura reale da parte della CEE come *programmi di sviluppo agricolo* (anche nell'ottica indicata in precedenza di recupero delle capacità alimentari), *programmi nel settore minerario e in quello industriale* (imperniati sulla crescita delle piccole e medie imprese che spesso meglio rappresentano le esigenze di sviluppo territoriale o rispettano le peculiarità delle culture locali rispetto al modello « classico » basato sulle imprese di grandissime dimensioni).

Questi discorsi si collegano naturalmente alla questione generale del bilancio europeo: gambe piccolissime reggono un grande corpo e la situazione è diventata insostenibile; bisogna vincere le resistenze di alcuni governi europei a fornire un bilancio adeguato al ruolo che l'Europa può e deve giocare nel mondo non solo nell'interesse dei PVS ma nel proprio, se non vuole perdere detto ruolo fin qui rivestito.

Ma il potenziamento del bilancio della CEE non può certo rappresentare che uno dei canali attraverso cui la Comunità nel suo insieme può rapportarsi al problema debitorio. La convergenza di vedute dei singoli stati membri è invece molto più strettamente connessa alla possibilità di adottare misure concrete di intervento.

6. QUALCHE NOTA CONCLUSIVA

È probabile che nel 1986 il sistema passi attraverso una fase assai critica. Con il rischio — nell'ipotesi peggiore — di una rottura, sotto la spinta anche delle politiche più « aggressive » di certi paesi debitori (l'esempio del Perù di Alan Garcia, che vorrebbero collegare i rimborsi all'esportazione, in modo da mettere alla prova chi sostiene la forza del commercio e del mercato). Ma anche con la possibilità di sviluppi positivi se la consapevolezza

dell'«unicità» del sistema farà prevalere la ricerca di soluzioni comuni.

Del resto, la convergenza degli sforzi verso una migliore cooperazione internazionale non rappresenta più una utopia politica. È già scelta obbligata dell'azione di tutti i giorni. Soluzioni unilaterali non appaiono dunque ammissibili ancor più in questa fase dove tutte le tensioni irrisolte negli anni sessanta e settanta sembrano arrivare al pettine.

Le recentissime riunioni in ambito Fondo Monetario e Banca Mondiale sembrano confermare la volontà di tutte le parti coinvolte verso la ricerca di soluzioni convergenti. Ed in tale approccio cooperativo potranno trovare soluzione anche le tensioni più gravi connesse alla recente caduta dei prezzi petroliferi.

Quanto agli strumenti di intervento emerge con sempre maggiore chiarezza l'esigenza di una strategia più complessiva, almeno per i debitori più poveri, che sia capace di aggredire i nodi strutturali dello sviluppo economico, attenuare gli squilibri esterni, ripristinare processi di crescita equilibrati. Interventi per la soluzione del problema debitorio e nuove iniziative di cooperazione allo sviluppo sono chiamati a saldarsi in tale sforzo congiunto.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	vii
I. <i>Introduzione al convegno</i> , di Giuseppe Villa	1
II. <i>Tre crisi petrolifere a confronto</i> , di Piero Ferri	3
III. <i>La politica economica americana e l'indebitamento dei paesi in via di sviluppo</i> , di Hyman Minsky	27
IV. <i>Sei mesi di Piano Baker: implicazioni per il sistema bancario internazionale</i> , di Giovanni Malvezzi	45
V. <i>Debito, aggiustamento e crescita nell'Africa subsahariana</i> , di Josè Botafogo	57
VI. <i>Il finanziamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo: evoluzione e strategie</i> , di Angelo Caloia	75
VII. <i>Crescita e sviluppo: le risposte al problema dei debiti del Terzo Mondo</i> , di Robert H. Wessel	87
VIII. <i>Previsioni dei prezzi del petrolio e loro influsso sui Paesi in via di sviluppo</i> , di John Calverley	103
IX. <i>Debito estero e opportunità di investimento nei Paesi africani</i> , di John Bentum-Williams	121
X. <i>Il problema del debito nei Paesi in via di sviluppo: in particolare in Africa</i> , di Arvid Flagestad	131
XI. <i>Indebitamento dei PVS tra cooperazione e crisi petrolifera</i> , di Carlo Fracanzani	145





Sommario

L'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo (PVS) ha subito una brusca accelerazione con gli shocks petroliferi. L'aumento del prezzo del petrolio ha messo di fronte i Paesi importatori all'alternativa tra finanziamento e aggiustamento. Questa alternativa si è nella realtà concretata in forme "composite" che sono mutate nel tempo, anche sotto l'impulso di una mutata politica economica americana e che, soprattutto, sono state diverse nei vari Paesi sviluppati. La recente caduta del prezzo del petrolio getta nuova luce sulle vicende dei PVS. In questo contesto, occorre chiedersi in che senso la via del coordinamento e della cooperazione offra migliori possibilità rispetto alle strade del conflitto e dell'aggiustamento individuale. In questa ottica, il piano Baker costituisce sicuramente un passo importante sulla strada della cooperazione internazionale, anche se probabilmente è ancora insufficiente a risolvere i problemi dei Paesi più poveri, specie quelli africani.

