

Come in Kosovo

ANN PETTIFOR¹

«Nei paesi in via di sviluppo sono stati prelevati miliardi di riserve dalle banche centrali, sono stati distrutti miliardi di beni patrimoniali e milioni di lavoratori sono finiti in condizioni di povertà e insicurezza cronica. I mercati finanziari mondiali si sono dimostrati giganteschi meccanismi di disuguaglianza, trasferendo la ricchezza dai deboli ai forti, dai debitori ai creditori, dai salariati e contribuenti ai possessori di titoli cartacei, dall'attività produttiva a quella finanziaria».

Karl Polanyi Levitt
in *The contemporary significance of the great transformation*, 1999

Introduzione

Viviamo in un'economia globalizzata dominata, come negli anni '20, dal capitale finanziario internazionale. Secondo una stima, anteriormente al 1970, il commercio costituiva il 90% di tutte le transazioni internazionali e il flusso dei capitali solo il 10%. Oggi, nonostante la notevole crescita del commercio mondiale, questo rapporto si è invertito. Attualmente il 90% delle transazioni riguarda flussi finanziari non direttamente connessi al commercio di beni e servizi.² Molti di questi flussi sono costituiti da azioni e obbligazioni estremamente volatili, da investimenti e prestiti a breve termine. Nel 1992, i beni finanziari dei paesi avanzati dell'OCDE ammontavano a 35.000 miliardi di dollari, il doppio del loro prodotto economico. McKinsey & Company prevedeva che il mercato azionario globale avrebbe raggiunto i 53.000 miliardi di dollari nel 2000, «il triplo del prodotto economico delle economie dei paesi OCDE».³

Questi mutamenti nell'economia mondiale – il passaggio dal predominio del capitale industriale a quello del capitale finanziario – non sono avvenuti in modo «naturale» o spontaneo. Sono il risultato di una deliberata scelta politica, capeggiata in primo luogo dalla City di Londra e dal governo inglese e poi da Wall St. e dal governo degli Stati Uniti.⁴ Questi due governi si servono del Fondo monetario internazionale per l'attuazione di efficaci politiche deflazionistiche, che mirano in ultima analisi non a ridurre la povertà, ma a proteggere sempre e comunque il valore dei patrimoni dei creditori.

Negli anni '20 si ricorreva ad analoghe politiche economiche deflative per giustificare i licenziamenti di personale nel

pubblico impiego, eliminare i salari e mantenere la disoccupazione. La principale di queste politiche era la stabilizzazione delle monete, fissate in base all'oro, per garantire gli interessi sul debito ai creditori esteri. Oggi, accade qualcosa di analogo. Le monete non sono più legate all'oro, ma al dollaro o addirittura a una vera e propria «dollarizzazione». Ancora una volta si stabilizzano le monete per garantire gli interessi sul debito ai possessori di obbligazioni estere e ad altri creditori. Il Fondo monetario internazionale, al servizio di tutti i creditori internazionali, pubblici e privati, interviene sul mercato ed impone una serie di politiche (programmi di aggiustamento strutturale) finalizzate in ultima analisi a difendere il valore dei patrimoni dei creditori e prestatori internazionali.

Un elemento centrale della nostra economia mondiale pianificata, dominata dal capitale finanziario, è la potente leva del debito. Il debito è il meccanismo chiave per il trasferimento della ricchezza dai deboli ai forti, dai paesi debitori ai creditori internazionali, dai contribuenti e salariati ai possessori di titoli cartacei, dall'attività produttiva all'attività finanziaria.⁵ Senza la leva del debito, i programmatori del Fondo monetario internazionale non sarebbero in grado di imporre i cambiamenti politici necessari a garantire questi trasferimenti.

Il debito: una continua minaccia alla stabilità economica e ai diritti umani

Verso la fine del 2000 il mondo della finanza internazionale trattene per un momento il respiro, temendo che l'Argentina non onorasse il suo debito a breve termine, provocando così quella che il *Financial Times* chiamava «una generale perdita di fiducia».⁶ La situazione dell'Argentina è molto grave, nonostante il suo governo sia riuscito ad onorare ampiamente le condizioni poste dai creditori. Le tensioni sociali stanno aumentando e i lavoratori argentini hanno indetto per la fine del 2000 uno sciopero generale per protestare contro l'impatto del debito sull'economia e soprattutto contro le rigide condizioni deflative imposte dai creditori esteri. Il peso argentino è artificiosamente inflazionato per eguagliare il valore del dollaro. Così si conserva il valo-

1 Coordinatrice del programma Jubilee Plus che promuove campagne a favore della giustizia economica a livello mondiale. Jubilee Plus è un progetto della New Economics Foundation. Sito Internet: <http://www.jubilee2000uk.org>

2 Kelly J.A., *East Asian's Rolling Crises: Worries for the Year of the Tiger*, Center for Strategic and International Studies Pacific Forum, Pacnet 1-2 gennaio 1998, citato in *Asian Financial Crisis: An Analysis of US Foreign Policy Interests and Options*.

3 Greider W., *One World, ready or not*, Simon and Shuster, 1997, p. 232.

4 Il ruolo della politica britannica e americana riguardo alla liberazione dei mercati finanziari dal controllo nazionale è documentato in uno studio di Eric Elleiner, *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*, Cornell University Press, Ithaca-London, 1994.

5 P. Levitt, *cit.*

6 *Financial Times*, editoriale, 18 novembre 2000.

re dei patrimoni dei creditori, ma si impoveriscono al tempo stesso gli argentini.

Mentre l'Argentina era ad un passo dall'insolvenza, in un'altra parte della foresta finanziaria internazionale 3000 operai della Thai Petrochemical Industry (TPI) facevano saltare un incontro a Bangkok che avrebbe assicurato ai creditori esteri il 75% delle azioni ordinarie della TPI e il controllo effettivo di quella fondamentale industria thailandese. Fra questi creditori c'erano l'International Finance Corporation della Banca mondiale, la Chase Manhattan e la Exim Bank del governo statunitense. Gli operai erano scesi in piazza con cartelli recanti slogan come «Banca mondiale? No grazie» e «Yankee andatevene».⁷

Nello stesso tempo in Africa, Katele Kalumba, ministro delle finanze dello Zambia, protestava contro una proposta di «riduzione» del debito negoziata dai creditori internazionali nel quadro del Fondo monetario internazionale e dell'Iniziativa dei paesi poveri più fortemente indebitati (HIPC) promossa dalla Banca mondiale. La Banca mondiale prevedeva che, dopo la «riduzione» concessa dai suoi creditori internazionali, nell'anno 2000 lo Zambia avrebbe trasferito loro come ripagamento del debito qualcosa come 235 milioni di dollari, cioè quasi 100 milioni di dollari in più di quanto potesse effettivamente pagare.⁸ Lo Zambia è un paese nel quale i quattro quinti della popolazione vivono con meno di un dollaro al giorno; un milione di persone sui 9 milioni di abitanti è colpito dall'HIV/AIDS, la speranza di vita è di 40 anni e il 13% dei bambini è orfano, la percentuale più alta a livello mondiale.⁹ Nel 1999 il governo dello Zambia ha speso 123 milioni di dollari per la sanità. Nello stesso anno sono stati trasferiti ai creditori esteri 137 milioni di dollari.

Questi esempi dimostrano l'enorme potere dei creditori esteri sui poveri debitori sovrani. Senza prestare alcuna attenzione alle regole della democrazia, il Fondo monetario internazionale obbliga i governi indebitati ad anteporre il pagamento del servizio del debito alla spesa per le necessità interne.

In Occidente, le preoccupazioni per il dominio del capitale finanziario sui paesi poveri sono andate crescendo, amplificate dal movimento internazionale Jubilee 2000. La campagna era basata fondamentalmente sull'etica biblica ebraica e cristiana in materia di diritti umani, sulla lotta all'usura e sulla necessità di una periodica correzione degli squilibri, quindi sui principi del sabato e del giubileo. Questi principi e queste regole etiche hanno trovato una cassa di risonanza anche nei musulmani, nei seguaci di altre religioni e in persone che non professavano alcuna religione.

Nel novembre del 2000 l'*International Herald Tribune* nota che «le varie sventure dell'Argentina ... non erano farina del suo sacco».¹⁰ Gli investitori hanno prestato con grande facilità, pregustando gli alti profitti derivanti dai loro investimenti nei «mercati emergenti». Forse non sempre saggiamente, il governo argentino ha fedelmente seguito i consigli (e gli interessi) dei suoi creditori e ha mantenuto un tasso di cambio fisso nei confronti del dollaro, garantendo così la stabilità per gli investitori che desiderano ritirare i loro investimenti. Le esportazioni (che aumentano le entrate per il ripagamento del debito) crescono rapidamente. L'inflazione si mantiene bassa. Il debito e il deficit

di bilancio governativo sono solo rispettivamente il 50% e l'1,9% delle entrate nazionali. Ma l'Argentina ha un'elevata percentuale di debito a breve termine, che deve ripagare con tassi di interesse sospinti sempre più in alto da creditori nervosi. Il rischio di insolvenza è reale. Gli investitori si rivolgono al Fondo monetario internazionale, un'istituzione che protegge i creditori, lasciando che siano «i contribuenti dei maggiori paesi industrializzati a pagare il conto e le banche ad intascare i profitti».¹¹

Dalla drammatica insolvenza del Messico (1982) si è proceduto a tutta una serie di salvataggi. Dall'autunno del 1997 all'ottobre del 1998, il Fondo monetario internazionale è stato costretto a salvare quanti avevano prestato danaro a breve termine, immettendo 18 miliardi di dollari in Thailandia, 43 miliardi di dollari in Indonesia, 57 miliardi di dollari nella Corea del Sud e 23 miliardi di dollari in Russia, cioè oltre 140 miliardi di dollari. Questi finanziamenti di emergenza hanno condotto il Fondo monetario internazionale sull'orlo della bancarotta. I membri del Congresso degli Stati Uniti hanno protestato contro questi salvataggi, trattenendo 18 miliardi di dollari da utilizzare per influenzare ulteriori prestiti da parte di altri governi. Il presidente Clinton ha rivolto un appello ai membri del Congresso invitandoli ad approvare l'assegnazione di 18 miliardi di dollari. Ha affermato: «Non vi sono valide scuse per rifiutare l'acqua ai pompieri mentre l'incendio è in corso». Ma il *Wall Street Journal* osservava: «Il Fondo monetario internazionale ha trattato l'incendio con la benzina anziché con l'acqua».¹²

Alla fine del mese di ottobre 1998 il Congresso aveva mollato. All'inizio di novembre correva voce che il Fondo monetario internazionale usasse i suoi nuovi prestiti per un ulteriore pacchetto di 45 miliardi di dollari al Brasile. Globalmente, i salvataggi e le operazioni di soccorso hanno trasferito 200 miliardi dalle tasche dei contribuenti dei paesi OCDE ai creditori e speculatori internazionali e questo in un solo anno.

Nell'ottobre del 1999, l'Ecuador è diventato il primo paese della storia insolvente nei riguardi dei cosiddetti Brady Bonds – obbligazioni del settore privato che riconfezionavano il debito prodotto dalla crisi latino-americana degli anni '80. L'insolvenza venne annunciata con toni drammatici agli incontri annuali del Fondo monetario internazionale di quell'anno e i funzionari del Fondo dissero chiaramente, per la prima volta, che l'istituzione non intendeva correre in soccorso degli investitori.

Allora i possessori di obbligazioni dell'Ecuador furono debitamente castigati, ma finora nulla lascia pensare che il Fondo monetario internazionale intenda trattare allo stesso modo altri creditori internazionali. Al contrario. Timothy E. Geithner, sottosegretario agli affari internazionali della Tesoreria degli Stati Uniti, ha promesso di offrire al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale 90 miliardi di dollari e nuovi strumenti per prestiti di emergenza e una più ampia condivisione dei rischi in «situazioni eccezionali»,¹³ incentivando così il comportamento speculativo e imprudente degli investitori e assicurando protezione contro le perdite e i rischi che ne conseguono. Nell'eventualità di queste «situazioni eccezionali», al governo debitore sarà accollato il pesante fardello di un nuovo debito. In definitiva, il fardello delle perdite e delle passività ricadrà sui contribuenti locali, soprattutto sui poveri.

7 *Financial Times*, 17 novembre 2000.

8 Rapporto OXFAM.

9 Comunicato stampa del 21 novembre 2000 di Jubilee 2000 e Banca mondiale, Documenti HIPC sullo Zambia, 2000.

10 *International Herald Tribune*, 24 novembre 2000.

11 *Business Week*, 11 ottobre 1999, p. 72.

12 *Wall St. Journal*, 12 ottobre 1998.

13 «Resolving financial crises in emerging market economies», considerazioni di Timothy E. Geithner, sottosegretario al Tesoro per gli affari pubblici, davanti alla Securities Industry Association e alla Emerging market Traders Association, New York, 23 ottobre 2000.

Affrontare la realtà dell'insolvenza

Già nel 1776 Adam Smith affermava: «Quando occorre che uno stato dichiararsi bancarotta, così come quando deve farlo un individuo, una bancarotta onesta, trasparente e dichiarata è sempre la procedura meno disonorevole per il debitore e meno dannosa per il creditore».¹⁴

C'è ben poco di onesto e trasparente nelle attuali procedure di rinegoziazione del debito dei paesi poveri. Per anni il misterioso Club di Parigi – un cartello di creditori sovrani – ha dominato le procedure di rinegoziazione del debito, in combutta con l'impenetrabile e burocratizzato Fondo monetario internazionale.

Il Club di Parigi è sorto nel 1956 per affrontare il debito estero dell'Argentina. È un organo informale che rappresenta tutti i creditori pubblici e privati, compresi tutti i governi dell'OCDE, il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e altre istituzioni multilaterali. Il Club di Parigi non ha uno status giuridico e tuttavia ha un enorme potere sui debitori dei paesi poveri. De Fontaine Vive, un suo ex segretario, affermava con orgoglio: «Il Club di Parigi non è un'istituzione, è una non-istituzione. Non ha statuto e non ha direttorio».¹⁵ Ma esistono regole non scritte e la regola più importante è che il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale in quanto creditori ufficiali sono «creditori privilegiati»: vanno sempre ripagati, al di sopra e prima di tutti gli altri creditori, cioè dei creditori privati. In altri termini, questa «non-istituzione» non tratta tutti i creditori allo stesso modo. Così, nel caso dell'insolvenza dell'Ecuador, i creditori privati sono stati «tosati» o colpiti, mentre il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale hanno continuato a percepire i loro crediti. L'assenza di un quadro giuridico del Club di Parigi assicura l'effettivo controllo dei creditori sui prestiti, sulla rinegoziazione del debito, sulle condizioni applicate, sulla cancellazione dei debiti e sui nuovi prestiti.

Oggi, i professori Kunibert Raffer dell'università di Vienna, Jeffrey Sachs di Harvard e Oscar Ugarteche, già professore di finanza internazionale all'Università cattolica del Perù, sono i grandi patrocinatori di una procedura di insolvenza internazionale trasparente e giusta per gli stati sovrani. Nota Raffer: «In ogni procedura di insolvenza... bisogna dare la priorità ai diritti umani e alla dignità umana dei debitori e non a un ripagamento incondizionato del debito». E aggiunge: «La protezione del debitore è una delle due caratteristiche essenziali dell'insolvenza. L'altra è il principio assolutamente basilare della regola del diritto, secondo cui nessuno può essere giudice nella propria causa...; come tutte le procedure giuridiche l'insolvenza deve rispettare l'esigenza minima secondo cui i creditori non possono decidere in merito alle loro proprie richieste».¹⁶

Raffer nota che «il rimedio dell'insolvenza non è un atto di misericordia, ma di giustizia e di ragionevolezza economica».¹⁷ Egli afferma che le istituzioni di Bretton Woods «prendono decisioni, ma rifiutano di condividere i rischi che esse comportano». E dimostra che il modo in cui le istituzioni di Bretton Woods prendono le decisioni «non solo non comporta responsabilità finanziarie, ma i loro errori possono persino generare profitti finanziari... Scindendo questo legame [fra decisioni economiche e rischi finanziari] – come accadeva nelle economie piani-

ficate dell'ex Unione sovietica – si ostacola gravemente l'efficienza. Occorre abolire l'evidente contraddizione fra l'esaltazione del libero mercato fatta dalle istituzioni di Bretton Woods e il proprio protezionismo nei riguardi delle forze del mercato».¹⁸

Il professor Jeffrey Sachs chiede l'istituzione di un meccanismo di «moratoria» internazionale finalizzato ad offrire finanziamenti al debitore che possiede dei beni e a consentire un'estinzione generale e rapida dei debiti.¹⁹ Sachs sottolinea i parallelismi fra Macy's di New York e la Russia del 1992, che dichiararono bancarotta nello stesso mese (gennaio 1992). Macy's presentò istanza di protezione nei confronti dei propri creditori in base al capitolo 11, mentre la Russia non poté godere di alcuna protezione nei confronti dei suoi creditori; al contrario, essi intervennero e si presero tutto. Macy's ottenne un'immediata moratoria sugli interessi sul debito e nel giro di tre settimane dalla presentazione dell'istanza di bancarotta poté negoziare un nuovo prestito di 600 milioni di dollari presso varie banche commerciali di New York come finanziamento concesso al debitore che possiede dei beni sotto la supervisione del tribunale. La Russia non ebbe una tale fortuna! Non poté beneficiare di alcuna moratoria e il governo russo dovette aspettare oltre un anno per ottenere dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale la somma che Macy's era riuscito ad ottenere nel giro di tre settimane. Ciò indebolì politicamente il governo russo, causò la defenestrazione dei riformatori e interruppe il programma di stabilizzazione del paese.

L'appello di Raffer a favore di una mediazione indipendente fra i debitori sovrani e i loro creditori internazionali – ampiamente ripreso e rilanciato dal movimento Jubilee 2000 – è stato sostenuto recentemente anche dal Segretario generale delle Nazioni Unite, che nel settembre del 2000 ha presentato all'Assemblea generale un rapporto²⁰ nel quale chiedeva «una valutazione oggettiva e globale da parte di un gruppo di esperti indipendente e non influenzato indebitamente dagli interessi dei creditori mentre i processi sono in corso... I creditori dovrebbero anche impegnarsi ad attuare pienamente e rapidamente ogni raccomandazione di questo gruppo di esperti in materia di cancellazione del debito insolubile».²¹

Relazione fra stato e cittadino

In parte a causa della protezione legale e del protezionismo finanziario del Fondo monetario internazionale il sistema finanziario internazionale funziona molto bene per le multinazionali, gli azionisti e gli investitori, i quali non sono costretti ad affrontare tutta la furia selvaggia delle forze del mercato. Azionisti e investitori hanno lottato strenuamente per secoli per mettersi al riparo dalle responsabilità illimitate in cui possono incorrere i direttori delle imprese e delle società. Esistono ovviamente eccezioni, ma sono poche. Attualmente, in tutto il mondo gli azionisti beneficiano della protezione legale della «responsabilità limitata».

Non così i cittadini dei paesi indebitati. Allo stato attuale

14 Smith A., *La ricchezza delle nazioni* (1776), citato da Raffer K. vedi sotto.

15 Intervista in *Euromoney*, settembre 2000.

16 Raffer K., «An International Insolvency Procedure for Sovereign States», relazione tenuta al Colloquio Legitimacy of Debt Repayment organizzato da Observatoire de la Finance, Ginevra, 24-26 settembre 1999.

17 Ivi, p. 2.

18 Raffer K., «What's good for the United States must be good for the World – Advocating an International Chapter 9 Insolvency», relazione al Kresky Forum Symposium, Vienna, settembre 1992, p. 9.

19 Sachs J., *External Debt, Structural Adjustment and Economic Growth, International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, UNCTAD, vol. IX.

20 *Recent developments in the debt situation of developing countries*, rapporto del Segretario generale, 26 settembre 2000, Agenda item 92 (c).

21 Ivi, par. 71.

delle cose, i cittadini dei paesi indebitati hanno una responsabilità illimitata nei riguardi delle passività prodotte dai loro «consigli di amministrazione», da governi debitori sovrani. Non sorprende l'esistenza di resistenze in Zambia, di dimostrazioni a Bangkok e di scioperi in Argentina.

Occorre introdurre e accettare a livello internazionale l'idea di una «responsabilità limitata» dei cittadini dei paesi indebitati. Gli stati non possono ritenere i loro popoli responsabili delle passività illimitate prodotte dai debiti esteri, negoziati segretamente e spesso non esenti da corruzione. Se gli stati debitori potessero essere paragonati alle imprese e alle società e se i loro governi fossero considerati consigli di amministrazione, allora i creditori esteri potrebbero sapere che gli azionisti – cittadini o possessori di obbligazioni – hanno una responsabilità limitata per i prestiti fatti in modo avventato.

Conclusioni: intervento umanitario per proteggere i diritti umani?

L'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani afferma che «ognuno ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona». L'art. 22 spiega che «ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale e in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità». Un analogo gruppo di diritti è sancito anche dalla Carta delle Nazioni Unite.

La NATO è scesa in campo nella guerra in Kosovo in nome dell'intervento umanitario. La legittimità dell'intervento armato è stata messa in discussione, ma è fuori discussione che una massiccia negazione dei diritti umani può minare una regione o anche un paese. Il Foreign Office britannico ha giustificato l'intervento aereo della NATO affermando che esso serviva a impedire un'enorme catastrofe umanitaria.²² Si stima che il primo intervento aereo della NATO in Kosovo abbia costretto 65.000 persone a lasciare le loro case. Questo ci offre un metro

di valutazione per giudicare di futuri interventi o non interventi per «scopi umanitari» finalizzati alla difesa dei diritti umani.

Le Nazioni Unite stimano che ogni anno muoiono 7 milioni di bambini solo perché le risorse che potrebbero essere spese nella sanità prendono la strada dei creditori esteri sotto forma di ripagamenti del debito.²³ Il succitato esempio dello Zambia dimostra l'impatto diretto del debito estero sulle possibilità di vita di milioni di persone colpite dall'HIV. La FAO ha quantificato l'impatto del debito sulla popolazione dell'Indonesia nel 1997. La crisi del debito ha aggiunto da 10 a 20 milioni di persone alle file dei malnutriti solo in Indonesia, uno dei cinque stati colpiti dai prestiti fatti in modo avventato dai creditori esteri nel 1997.²⁴ Queste cifre fanno impallidire quella dei 65.000 kosovari ai quali sono stati negati i diritti umani.

L'intervento umanitario per difendere i diritti umani di un miliardo di persone nei paesi indebitati comporterebbe una trasformazione dell'economia mondiale. L'intervento sfiderebbe il predominio del capitale finanziario e metterebbe necessariamente in riga i creditori.

Ci sono molti modi per mettere in riga il capitale finanziario: anzitutto e soprattutto mediante il controllo dei capitali, l'estensione della responsabilità limitata agli stati sovrani, l'adozione di una procedura di insolvenza internazionale che permetta agli stati di «ottenere protezione nei confronti dei loro creditori» e l'introduzione di una Tobin tax. Ma il correttivo più urgente e necessario è una massiccia cancellazione dei debiti insolvibili dei paesi più poveri. Le decisioni su ciò che «non può essere pagato» non vanno lasciate ai creditori, ma demandate a un consiglio arbitrale indipendente sotto la sorveglianza dei cittadini dei paesi debitori, ai quali deve anche rendere conto.

Come nel caso del Kosovo, ora c'è la necessità di un intervento umanitario chiaro, etico ed economico nei paesi indebitati, per subordinare gli interessi del capitale finanziario e ristabilire i diritti umani di almeno un miliardo di persone innocenti. ■

Jubilee Plus

pettifor.jubilee@neweconomics.org

22 Tratto da Krivosheev D., NATO's military campaign over Kosovo, 24 April-10 June 1999, 5 marzo 2001 (inedito).

23 Riferimento al Rapporto UNDP 1997.

24 FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, 1999.