

franco-anglo-tedesca

Ritorno su una dipendenza tramite indebitamento

Louise Abellard *

Del debito si è parlato spesso sul sito, basta guardare l'elenco di quasi cento articoli che compare cliccando sul link [Debito](#) . Particolarmente utile soprattutto l'articolo che introduceva un pezzo di Rosa Luxemburg sul debito egiziano ([Rosa L. sul debito](#)

), con rinvio all'intero capitolo de *L'accumulazione del Capitale*, [Rosa Luxemburg: I prestiti internazionali](#) inserito in Materiali per l'autoformazione

In questo solco si inserisce questo breve saggio di una giovane ricercatrice del CADTM che riprende da un altro punto di vista la vicenda dell'indebitamento per creare una nuova dipendenza. Ma ci ritorneremo, anche recensendo il libro di Francesco Gesualdi del CNMS, *Le catene del debito e come possiamo spezzarle*, Feltrinelli, Milano

(a.m.23/10/13)

Nel XIX secolo, proprio quando si riaffermava il principio di sovranità degli Stati ereditato dalla Pace di Westfalia, si dispiegavano poderosi dispositivi di dipendenza connessi al debito. Al pari di altri Stati della "semi-periferia" (Impero russo, Egitto, Cina), l'Impero ottomano si ritrovò progressivamente incastrato in un rapporto di subordinazione nei confronti delle "grandi potenze" dell'epoca, la Francia, l'Inghilterra (e, in maniera secondaria, la Germania). Fu il ricorso all'indebitamento pubblico esterno che legò al "centro" l'Impero; finanziaria agli inizi, la subordinazione si estese rapidamente alle sfere economica e diplomatica.

È nel corso del suo ultimo secolo di vita che l'Impero ottomano si trovò trascinato dal debito in un ciclo di dipendenza dal "centro". Fino ad allora, dal 1299 al 1854, vale a dire per oltre cinque secoli, la storia dell'Impero era stata piuttosto quella di una forte indipendenza finanziaria. Il finanziamento delle spese imperiali avveniva in forma interna: dapprima attraverso la riscossione delle tasse, prelevate all'interno di ogni provincia e di ogni *millet* (comunità religiosa istituzionalizzata), in seguito con l'indebitamento interno con banche ottomane insediate nel quartiere di *Galata* a Costantinopoli. Tuttavia, progressivamente il sistema si era rivelato instabile. L'economia dell'Impero ottomano, periferia del "sistema mondo" capitalistico, era prevalentemente basata sulla produzione agricola. Il livello delle tasse raccolte era, perciò, debole e insieme imprevedibile – legato agli andamenti dei raccolti – laddove le spese dell'Impero erano fisse e ingenti, in seguito alle numerose guerre condotte contro i territori vicini. Così, il Tesoro aveva regolarmente conosciuto considerevoli passivi pubblici - soprattutto a partire dal 1760, con due impennate nel 1820 e nel 1830. Non si era potuto effettuare il riassetto fiscale in base ai redditi dei concittadini europei attivi nell'Impero – per la maggior parte agenti di commercio, detentori quindi di redditi più elevati – che godevano di trattamenti speciali nel quadro dei Capitolati conclusi fin dal XVI secolo tra il sultano e le diplomazie europee. Nel contesto della "chiusura dei confini" dell'Impero che contrassegnò il XIX secolo (fine dell'espansione territoriale, prime indipendenze nazionali, moltiplicarsi dei conflitti territoriali),

[\[1\]](#)

le risorse fiscali conobbero un notevole declino. Il bilancio non poteva che essere riassetato con un indebitamento interno. Si emisero obbligazioni all'altezza dei bisogni, sottoscritte da investitori ottomani. Si trattava di titoli di prestito a lunga scadenza – *consolidati*

o

esham-i cedit

– che, dovendo essere rimborsati all'acquirente lungo l'arco della sua vita, risultarono particolarmente costosi – tanto più che si trasmettevano di padre in figlio, protraendo così la durata del rimborso. Vennero quindi abbandonati e sostituiti dalla carta moneta –

Kaimes

o

Kaime-i-mjuteber-i-nakdiyye

– a partire dagli anni 1840. Emessi in maniera estensiva in tempo di guerra, persero rapidamente valore, provocando un'inflazione conseguente.

È quindi nella prospettiva di accesso a un credito più abbondante e meno costoso che il Tesoro ottomano prese in considerazione il ricorso ai capitali stranieri. Incoraggiato dalle diplomazie europee (corrispondenza epistolare, regolari incontri con il governo, proposta di assistenza nella transazione), il sultano Abdülmeçit I inizia la conversione nel 1854. Si emisero obbligazioni ottomane destinate ad investitori non ottomani in quell'anno, poi nel 1855 e nel 1858, rispettivamente per un ammontare di 3 milioni, 5 milioni e 3 milioni di lire sterline. Fino al 1877, si effettuarono 17 operazioni di prestito, che consentirono di raggiungere un ammontare equivalente a 3,21 miliardi di franchi francesi. Essendo all'epoca soprattutto francesi ed inglesi i capitali disponibili (quelli tedeschi lo saranno a partire dal 1880), l'emissione fu effettuata sui mercati britannici e francesi.

Paradossalmente, l'afflusso di capitali arrecò soltanto un relativo sollievo nella gestione risorse/spese – la maggior parte delle somme rimosse sparivano nel riacquisto di titoli di debito interno e nel rimborso dei precedenti prestiti. L'indebitamento assunse così la forma di una spirale auto-alimentata e auto-acceleratrice. Secondo i nostri calcoli, nel 1875 – vale a dire 20 dopo l'ingresso in un sistema di indebitamento esterno – il livello del debito ottomano era arrivato a 200 milioni di lire sterline, ossia al 909% del reddito nazionale (stimato a 22 milioni di sterline per l'anno 1874-75). I creditori stranieri possedevano, dunque, nove volte quel che si poteva produrre in un anno nell'Impero. Si vede quindi in quale dipendenza finanziaria si trovasse l'Impero già dopo appena 20 anni di ricorso ai capitali stranieri. In questo quadro, di fronte a una fortissima domanda di liquidità da parte dell'Impero e malgrado la relativa abbondanza di offerta di credito fino al 1877, i termini di prestito furono particolarmente – in misura sempre crescente - svantaggiosi: nel 1863, dopo dieci anni, il servizio del debito [gli interessi] equivalevano a 12 milioni di sterline, ossia quasi il 25% del reddito dell'Impero. Un quarto del bilancio nazionale doveva dunque servire al pagamento annuale degli interessi del debito. Nel 1875, quest'ammontare era salito fino a raggiungere il 55% delle risorse nazionali: più della metà di queste ogni anno uscivano dal circuito economico ottomano.

Nei confronti di chi si era sviluppata tale tendenza? Di *investitori privati europei*, in un primo momento: italiani, belgi, olandesi (rispettivamente, per il 2,62%, il 7,2°% e il 7,95% dell'insieme dei titoli), ma soprattutto britannici (per il 29%) e francesi (per il 40%). Britannici e francesi rimasero maggioritari nel possesso dei titoli nel corso di tutto il mezzo decennio precedente il crollo dell'Impero. A partire dagli anni 1880-1990, si aggiunsero i creditori tedeschi, mentre l'Impero germanico riscopriva nuovi interessi sul territorio ottomano. Essi acquisirono – a seconda delle emissioni – dal 20 al 40% delle obbligazioni ottomane. Mediamente, solo l'8% dell'insieme dei titoli erano detenuti da cittadini ottomani.

Parallelamente, si era anche instaurata la *dipendenza dai diplomatici, soprattutto francesi e*

inglesi : direttamente, visto che le emissioni di titoli sui mercati francesi e inglesi erano sottoposti all'approvazione ufficiale dei rispettivi ministri delle Finanze; ma anche indirettamente, poiché il sostegno ufficiale delle diplomazie britannica e francese risultava indispensabile per qualsiasi operazione di emissione. Occorreva apparire solvibile e degno di fiducia agli occhi dei creditori. L'Impero si trovò così costretto a mantenere cordiali rapporti diplomatici.

Alla fine, la dipendenza si estese al piano commerciale: in uno schema precoce di quella che oggi chiameremmo "la dollarizzazione", l'Impero dovette intensificare i suoi rapporti commerciali con *imprese francesi, inglesi e tedesche* – concessioni in materia di progetti di infrastruttura ferroviaria, contratti per lo sfruttamento delle risorse del sale, del tabacco in base a uno schema monopolistico... - per riuscire così ad ottenere le divise necessarie per il rimborso del prestito. Lo storico Şevket Pamuk valuta al 5% il saggio annuale di crescita del commercio estero ottomano a metà del XIX secolo. [\[2\]](#) Il 1904 vide la

comparsa dei primi "prestiti condizionati" [*emprunts-liés*

], direttamente rivolti ad estendere il campo degli interessi commerciali e industriali francesi nell'Impero.

[\[3\]](#)

In base a questo schema, la concessione di credito da parte di investitori francesi era condizionata (tramite il diretto intervento della diplomazia francese sul posto – si può dunque ben vedere l'esistenza di una solidarietà di interesse tra imprese e diplomazia) a commesse di materiale militare e industriale francese (armamento, artiglieria, attrezzatura navale, accordo per contratti di costruzione di infrastrutture ferroviarie nell'Impero). Il credito svolgeva in tal modo il ruolo di

longa manus

degli interessi commerciali e militari francesi nell'Impero, generando una diretta dipendenza dai prodotti dell'industria francese.

Per il suo ingresso nel sistema dell'indebitamento con l'estero, l'Impero ottomano si trovò a dover fare i conti con lo sviluppo di una dipendenza dal trittico "*finanza-industria-democrazia*", [[4\]](#)

una sorta di "trojka europea", franco-anglo-tedesca.

Lo sviluppo di crescenti interessi stranieri nell'Impero ottomano richiese ben presto l'istituzionalizzazione di garanzie. Per l'Impero, si trattava di garantire l'afflusso permanente di capitali, di "rassicurare i mercati" diremmo oggi. Come dimostrarsi credibili agli occhi dei creditori europei? L'idea dell'indispensabile ricorso alla perizia europea emerse fra le cerchie dirigenti ottomane, alimentata da un discorso europeo alquanto paternalistico. Era nell'esperienza europea che bisognava trovare le chiavi per una buona gestione delle finanze

pubbliche, e rimediare alla "disorganizzazione" ottomana (mancanza di previsioni di bilancio, giovinezza del ministro delle Finanze, gestione stravagante degli introiti pubblici...)

A partire dal febbraio del 1863, esponenti del *divan* (governo) ottomano e banchieri europei, sostenuti dalle reciproche diplomazie, concordarono allora l'istituzione di una Banca Centrale, la Banca Imperiale Ottomana. Il governo si sottoponeva così a un nuovo quadro di costrizioni: a quell'Istituto venne trasferito il diritto esclusivo di battere moneta in nome dell'Impero, di incassare le risorse convergenti dalle province verso Costantinopoli e i capitali provinciali, di incassare i proventi del commercio con l'estero.

La Banca deteneva nelle sue casseforti i redditi imperiali. Come "controllore dell'Impero", doveva essere informata in anticipo sul bilancio e il livello di indebitamento dell'Impero per l'anno successivo. Effettuava i rimborsi sul debito interno e il trasferimento all'Impero dei fondi necessari per il rimborso del debito estero. Grazie al suo statuto parallelo di istituto commerciale, poteva concedere – o rifiutarsi di concedere – al governo ottomano anticipi di tesoreria. Soprattutto, era l'unico istituto autorizzato a negoziare le condizioni relative a ogni emissione di titoli. Per sovrane che potessero essere le prerogative concesse, la Banca Ottomana era gestita esclusivamente da rappresentanti inglesi e francesi. In base a uno schema bizzarro, questa banca centrale era capitalizzata per metà da capitali francesi e da capitali inglesi per l'altra metà. Gli uffici operativi non erano quelli di Costantinopoli, ma quelli di Londra e Parigi. Alla testa dell'istituto, nei consigli, nell'assemblea generale degli azionisti operavano (in pratica) solo cittadini francesi e inglesi (solo il 4% dei membri dell'assemblea generale erano ottomani). Il sultano praticamente aveva solo un diritto di informazione tramite l'invio di "un alto delegato". La Banca ottomana era dunque, alla fine, una banca centrale ben poco ottomana! Disponeva del massimo grado di autonomia rispetto al governo ottomano: non solo il governo ottomano non esercitava alcun controllo sul suo operato, ma le decisioni venivano prese da cittadini stranieri residenti in Europa. Gestendo sia le emissioni di titoli, sia i rimborsi e le risorse destinate ai rimborsi, la Banca Ottomana garantiva ai creditori il rimborso del denaro investito alle scadenze previste. Svolgeva quindi la funzione di mediatore chiave tra i creditori e il governo e fungeva da canale di penetrazione degli interessi francesi e inglesi in seno all'Impero ottomano.

La Banca Ottomana, però, non fu l'unico frutto istituzionale del rapporto di dipendenza. In seguito al mancato pagamento dell'Impero del suo debito nel 1875, il debito venne solo parzialmente ristrutturato (da 191 passò a 106 milioni di sterline). Piuttosto che rinunciare ai diritti sui loro crediti, i creditori rivendicarono il rimborso completo, scaglionato nel tempo: andava istituita una commissione finanziaria composta di periti nominati dalle "grandi potenze" per organizzare la copertura dell'insieme delle perdite subite. Il *divan* accettò la proposta: indebolito dal mancato pagamento, in condizioni di bisogno acuto di finanziamento (insurrezione nella provincia dell'Erzegovina e poi in quella Bulgara, guerra contro la Serbia e

poi la Russia), il governo ottomano prese sul serio anche le minacce di invio di forze navali e di pressioni commerciali contro l'Impero. Si creò nel 1881 un ente istituzionale, dal nome di Amministrazione del Debito Pubblico Ottomano. Vi furono "assolutamente e irrevocabilmente" trasferite, per decreto imperiale, parecchie entrate dell'Impero (tra cui: introiti doganali, tassa sugli alcolici, diritti di bollo, diritti di pesca, tassa sulla seta, monopoli del sale e del tabacco). Queste risorse dovevano essere destinate dall'Amministrazione al versamento di compensazioni ai creditori sui titoli emessi prima del mancato rimborso; una parte andava destinata al pagamento dei prestiti in corso – e cioè contrattati tra il 1888 e il 1914. In totale, era il 5% degli introiti imperiali – fino al 12% negli anni 1900 – a sparire ogni anno verso le casseforti europee (in larga misura sotto forma di compensi per l'assunzione del rischio, per natura connesso a qualsiasi investimento).

[5]

L'Amministrazione era diretta da europei (francesi, inglesi, olandesi, tedeschi e italiani), diretti rappresentanti dei loro creditori nazionali. Completamente indipendente dal potere ottomano, costituiva dunque uno strumento di assoluta garanzia per i creditori, che ottenevano l'assicurazione del rimborso delle somme investite in passato e nel presente. In certo qual modo, i detentori di titoli ottenevano dall'Amministrazione un diritto diretto sulla gestione delle finanze ottomane a proprio profitto, fino al completo rimborso del "danno" subito (alla scomparsa dell'Impero). Progressivamente, le prerogative dell'Amministrazione est furono estese anche al ruolo di garante per regolare i contratti per infrastrutture (soprattutto ferroviarie). Ancora una volta, dunque, ritroviamo la solidarietà d'interesse tra i tre bracci della "trojka" (finanziari, uomini di Stato, industriali).

La dipendenza dell'Impero dal "centro" fu dunque molteplice e crescente: *dipendenza nella politica monetaria*

, con la perdita del controllo sull'emissione di moneta;

dipendenza nella politica di bilancio

, entro il quadro imposto per le spese e il trasferimento degli introiti imperiali a due istituzioni totalmente indipendenti: A partire dall'ultimo decennio del XIX secolo, gli Agenti dell'Amministrazione per il Debito Pubblico sostituiscono addirittura gli agenti imperiali ai posti di controllo delle tasse nelle province, rendendo particolarmente visibile giorno dopo giorno la perdita di sovranità. Ma anche

dipendenza nella politica di indebitamento

, tramite l'"esternalizzazione" della negoziazione, della gestione e del rimborso dei titoli pubblici. Più diffusamente, la dipendenza risultava in parallelo al trasferimento di legittimità concesso a queste istituzioni autonome: dalla credibilità di quel che facevano dipendeva l'accesso dell'Impero al credito. A partire dagli anni 1860, l'Impero ottomano perse tutto il suo controllo sulla politica economica, in favore della rappresentanza d'interessi europei nell'Impero. Nella forma più estrema, si assistette allora al dispiegarsi di un "dispositivo di dipendenza", risultato del debito, che erose a poco a poco la natura sovrana riconosciuta all'Impero dopo il Trattato di Parigi del 1856. L'Impero ottomano non riuscì a venir fuori da questo meccanismo per tutto il suo ultimo mezzo secolo di esistenza, fino al suo smembramento nel 1923.

Interessarsi agli ultimi anni di esistenza dell'Impero ottomano e ai suoi sviluppi finanziari offre alcune chiavi di comprensione dei meccanismi di dipendenza intrinsecamente connessi al debito, che sembrano avere una certa dimensione intertemporale. Come una sorta di contro-esempio – e a differenza del Messico alcuni anni dopo – il caso ottomano mostra un susseguirsi di decisioni prese al vertice dell'Impero per garantirsi l'afflusso di un credito divenuto indispensabile al prezzo della rinuncia a parti intere di sovranità (sovranità nel prendere decisioni, nella concezione e conduzione delle politiche monetaria, di bilancio e fiscale, nell'indebitamento, ma anche della politica diplomatica, industriale e commerciale). Il debito appare così, in maniera eclatante, come strumento di subordinazione, secondo meccanismi ancora oggi all'opera.

(17 ottobre 2013)

Traduzione di Titti Pierini

* **LouiseAbellard** è ricercatrice in economia e scienze politiche, membro del CADTM.

[1] La formula è di Bernard Lewis, *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford University Press, Parigi 1968², p. 26).

[2] Sevket Pamuk, "The evolution of financial institutions in the Ottoman Empire, 1600-1914", in *Financial History Review*, n. 11, Cambridge 198, pp. 7-32, p. 27.

[3] Va ricordato che in quel periodo precedente la prima guerra mondiale si esacerbavano i discorsi nazionalisti e sul consolidamento delle imprese nazionali.

[4] La formulazione è di Jacques Thobie, *La France, l'Europe et l'est méditerranéen depuis 1850. Economie Finance Diplomatie*, Isis, Istanbul 1993.

[5] Così, 21 milioni di sterline furono sottratte ai redditi ottomani tra il 1881 e il 1902 (21 anni). Negli anni 1900, circa 2,7 milioni di sterline furono quelle prelevate ogni anno.: cfr. Donald C. Blaisdell, *European Financial Control in The Ottoman Public Debt*, AMS Press, New York 1966, p. 117.