

**Bessma Momani**

## **I paesi in via di sviluppo e la riforma del Fondo Monetario Internazionale<sup>1</sup>**

Internazionale" *Governance economica e sistema multipolare--La ricerca di nuove regole e istituzioni* edited by Paolo Guerrieri and Domenico Lombardi Il Mulino, Bologna, (2010).

### **Introduzione**

Il summit del G20 tenutosi nell'aprile del 2009 a Londra ha riunito le principali potenze economiche mondiali per discutere di come rafforzare l'architettura finanziaria internazionale. L'attenzione è stata in gran parte rivolta ad espandere la capacità finanziaria del Fondo Monetario Internazionale (FMI) allo scopo di sostenere le economie di quei paesi maggiormente interessati dagli effetti della grave crisi finanziaria internazionale che si è manifestata a partire dal 2007. Diversi paesi, tra i quali il Giappone, gli Stati Uniti, i membri dell'Unione Europea e il Canada, si sono impegnati a versare un totale di circa mille miliardi di dollari al FMI. Dopo essere stata definita per anni un'istituzione irrilevante, la sua centralità nel contesto della crisi finanziaria internazionale è stata riaffermata.

Oltre al rafforzamento della sua capacità finanziaria, il G20 ha riaffermato gli impegni precedentemente presi in termini di riforma della governance dell'organizzazione, come la distribuzione del potere di voto tra i suoi paesi membri, il rafforzamento del ruolo dei Governatori, e la necessità di rendere il FMI più reattivo alle istanze dei suoi membri.

In questo capitolo si sostiene che per rendere il FMI più efficace nei confronti dei paesi membri che vi fanno ricorso, in gran parte paesi in via di sviluppo che richiedono le sue risorse finanziarie, bisognerebbe migliorare la capacità analitica dell'organizzazione nel comprendere gli aspetti problematici che tali paesi devono affrontare nel formulare le loro politiche economiche. Con le sue proposte di riforma e modernizzazione del FMI, il G20 non ha fatto molto per venire incontro ai bisogni dei paesi a basso reddito<sup>2</sup>. Al di là di riforme di governance di minore entità, i leader del G20 non hanno considerato riforme sostanziali per restituire ai paesi poveri legittimità all'interno del FMI.

Prima di poter ristabilire la fiducia di tutti i paesi membri nei suoi confronti, è necessario rafforzare la capacità dell'istituzione di comprendere le ragioni dei propri fallimenti passati, quando, ad esempio, ha imposto condizioni per beneficiare dei propri programmi di assistenza che non tenevano adeguatamente in considerazione le specifiche esigenze delle economie dei paesi assistiti. In altre parole, i paesi poveri avrebbero molto da guadagnare da proposte di riforma volte al miglioramento delle politiche di intervento del FMI, sulle quali i paesi debitori insistono da tempo, come l'efficacia, le modalità di attuazione e i principi ispiratori dei suoi programmi di assistenza.

Le attuali proposte di riforma dell'istituzione sono incentrate prevalentemente sulla governance: la riconfigurazione del Consiglio di Amministrazione, la riallocazione delle quote e del potere di voto dei paesi membri, e l'istituzione di un Comitato ministeriale con potere decisionale. Come evidenziato dall'analisi proposta in questo capitolo, molte di queste riforme della governance potrebbero risultare meno efficaci di quanto previsto nel soddisfare le esigenze dei paesi poveri. Invece, il FMI dovrebbe concentrarsi sul rafforzamento delle competenze di politica economica del suo personale. Il rafforzamento di tali competenze renderebbe l'istituzione più efficace nel far fronte alle esigenze dei paesi poveri.

### **I limiti delle riforme della governance del FMI**

È stata prestata molta attenzione alla questione della riforma della governance del FMI. Sulla scia delle indicazioni provenienti dagli istituti di ricerca, dal mondo universitario e dalla politica, e sulla base di studi commissionati sull'argomento, la maggior parte delle proposte di riforma del FMI si

---

<sup>1</sup> Traduzione a cura di Maria Luisa Pozzone.

<sup>2</sup> Il FMI considera a basso reddito 78 paesi lacui lista, periodicamente aggiornata, è pubblicata sul suo sito internet: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>.

sono incentrate sull'avvertita necessità di cambiare una struttura di governance ormai obsoleta<sup>3</sup>. Oggetto di critica sono state, in particolare, la composizione ormai superata del Consiglio di Amministrazione e l'eccessiva ampiezza delle sue competenze. Per quel che riguarda la questione della sovra-rappresentazione degli stati europei nel Consiglio, i fautori della riforma hanno proposto di eliminare i seggi che, in via esclusiva, sono riservati ai maggiori contribuenti e di ridurre l'ampiezza del Consiglio, pur dando maggiore spazio ai paesi non europei.<sup>4</sup> In molti dall'interno del FMI hanno chiesto di aggiungere un altro seggio africano al Consiglio e tale proposta è stata ribadita dal gruppo di lavoro del G20 nell'aprile 2009. In verità, il FMI ha già preso iniziative per alleggerire il pesante carico di rappresentanza dei due direttori esecutivi africani attualmente in carica accrescendo il loro personale e affiancando loro un altro vice direttore esecutivo<sup>5</sup>. È comunque molto probabile che i paesi poveri non siano in grado di ottenere più di un seggio in un Consiglio che venga ridotto a 20 membri dagli attuali 24. Alcuni fanno notare, inoltre, che anche nel caso in cui i paesi in via di sviluppo ottenessero 8 dei 20 seggi, ciò, in un certo senso, peggiorerebbe la loro rappresentanza in un Consiglio di Amministrazione di dimensioni ridotte, i cui maggiori azionisti rimarrebbero sempre in grado di condizionarne le dinamiche e la qualità delle decisioni<sup>6</sup>.

Infine, c'è da chiedersi se l'aggiunta di un terzo direttore esecutivo africano modificherebbe effettivamente il modo di operare del Consiglio. Woods e Lombardi hanno osservato che, a differenza dei direttori esecutivi nominati, quelli eletti tendono ad essere più tecnocratici e meno inclini alla negoziazione politica nel rappresentare il gruppo di paesi che li ha eletti<sup>7</sup>. Se davvero così fosse, un'altra voce africana nel Consiglio servirebbe a poco; senza contare che la presenza di un unico ma efficace direttore esecutivo africano potrebbe persino risultare più incisiva, come ben dimostra l'esempio degli Stati Uniti<sup>8</sup>. Woods e Lombardi sostengono anche che i paesi in via di sviluppo, al pari delle economie emergenti, potrebbero aumentare il loro peso nel Consiglio di Amministrazione attraverso la creazione di alleanze interne al Consiglio stesso, nonché attraverso una maggiore accountability dei direttori esecutivi verso i paesi che li eleggono<sup>9</sup>. Gruppi e attivisti della società civile sostengono che le riforme proposte per ridisegnare il Consiglio permetteranno ai paesi in via di sviluppo di ricevere un trattamento migliore nella negoziazione dei programmi di assistenza: prestiti associati a una condizionalità più appropriata, indicazioni di politica economica più coerenti, prestiti di entità più ragionevole e, infine, più personale proveniente dal Sud del mondo.<sup>10</sup> Tuttavia, sussistono diversi argomenti che indeboliscono l'assunto principale di queste proposte, e cioè che ampliare il numero di direttori esecutivi eletti dai paesi in via di sviluppo consenta ad essi di essere più efficaci nel perseguire gli interessi dei membri che rappresentano.

In primo luogo, il Consiglio di Amministrazione non partecipa alle negoziazioni relative ai programmi di assistenza. Pur potendo bloccare gli accordi di prestito nel loro complesso, non ha voce in capitolo riguardo al contenuto dei programmi in sé, che è tipicamente di competenza del personale del FMI. Per non parlare del fatto che il ruolo svolto dai Direttori esecutivi in qualità di mediatori tra i funzionari del Fondo e i governi dei paesi debitori è di norma informale: i Direttori esecutivi degli stati membri più potenti non si esimono dall'interferire nelle negoziazioni quando vi

---

<sup>3</sup> Il Centre for International Governance Innovation (CIGI), in collaborazione con vari partner, ha studiato le istanze dei paesi emergenti e in via di sviluppo nel contesto del dibattito sulla riforma del FMI attraverso la promozione di una serie di conferenze regionali. Si veda Pagliari et al. "Bringing Balance to the IMF Debate".

<sup>4</sup> Truman, "Rearranging Chairs and Shares", IMF. *Committee on IMF Governance Reform*.

<sup>5</sup> IMF, *Reform on Quota and Voice*.

<sup>6</sup> Si veda Bretton Woods Update, "IFIs", 9.

<sup>7</sup> I membri del Consiglio di Amministrazione possono essere nominati oppure eletti. I primi sono nominati dai primi cinque azionisti (Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia e Regno Unito) che rappresentano in via esclusiva. I secondi sono eletti tipicamente da più di un paese. Per esempio, l'attuale direttore esecutivo italiano è eletto da 7 paesi, tra cui l'Italia.

<sup>8</sup> Woods e Lombardi, "Uneven Patterns of Governance".

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Birsdall, "Who Runs the IMF and World Bank", 12.

sono in gioco priorità geopolitiche.<sup>11</sup> Gli stati debitori, che non hanno un'influenza politica paragonabile a quella dei paesi membri più potenti, devono far ricorso ad accordi informali con questi ultimi se vogliono ottenere migliori condizioni nei rispettivi programmi di assistenza. A volte i rappresentanti dei paesi debitori nel Consiglio non si confrontano attivamente con gli alti funzionari del FMI sugli accordi di prestito per i paesi che rappresentano, perché temono la loro posizione rispetto all'organizzazione potrebbe risentirne<sup>12</sup>. Infatti, secondo uno studio dell'International Evaluation Office (IEO) del FMI, il 56% dei direttori provenienti dai paesi poveri ha ammesso di autocensurarsi nei confronti del personale del Fondo.<sup>13</sup>

Bisogna rilevare come le pressioni esercitate sui paesi a basso reddito per liberalizzare le loro economie non siano state formulate in prima istanza dal Consiglio di Amministrazione o dal personale del FMI. La tendenza ad adottare riforme di liberalizzazione è più che altro il risultato del convergere di forze economiche, politiche e sociali interne ai singoli paesi e di pressioni strutturali, di mercato e ideologiche operanti a livello globale. Dal punto di vista della politica interna, il FMI è spesso usato dai funzionari di governo dei paesi in via di sviluppo come uno strumento per facilitare l'approvazione delle riforme volute, e, al contempo, come un capro espiatorio al quale attribuire l'imposizione di politiche impopolari.<sup>14</sup> Infine, è importante ricordare che le decisioni del Consiglio di Amministrazione pesano molto meno della cultura organizzativa tecnocratica del FMI nel reclutamento del proprio personale<sup>15</sup>.

Una recente proposta di riforma piuttosto condivisa consiste nell'immaginare un nuovo organo di governo che possa offrire migliori indicazioni strategiche al management e al personale del FMI ma che si tradurrebbe in una diminuzione del ruolo del Consiglio di Amministrazione. Su questa linea, alti funzionari di governo ed osservatori esterni hanno suggerito di istituire un Consiglio di Amministrazione che non funzioni in sessione permanente ma che si riunirebbe diverse volte nel corso dell'anno<sup>16</sup>.

Il gruppo di lavoro del G20 ha chiesto di attivare un Comitato ministeriale che dia una forte direzione strategica e politica al management e al Consiglio di Amministrazione del FMI<sup>17</sup>. L'obiettivo è quello di evitare che si vengano a creare situazioni in cui i membri più potenti del Consiglio di Amministrazione, mossi da ragioni politiche, interferiscano, anche occasionalmente, con i compiti di analisi dei funzionari del Fondo, favorendo clientelismo all'interno dell'organizzazione e alterando la correttezza del processo negoziale tra il personale del FMI e i governi degli stati debitori<sup>18</sup>. Queste proposte di riforma cercano anche di limitare le competenze del Consiglio di Amministrazione ad una funzione consultiva, lasciando le decisioni strategiche al Comitato ministeriale e collocando le funzioni del management su un piano più operativo.

Tuttavia, in questo capitolo si mette in guardia il lettore sul fatto che tali riforme possano veramente migliorare la capacità del Fondo di formulare indicazioni di politica economica nei suoi programmi di assistenza che riflettano pienamente gli aspetti problematici delle economie beneficiarie. Senza un Consiglio di Amministrazione che controlli scrupolosamente l'attività quotidiana dello staff, verrebbero rimossi i controlli informali e politici oggi esistenti e non è irragionevole aspettarsi delle indicazioni da parte del FMI meno in sintonia con il contesto politico interno dei paesi poveri e con gli interessi dei debitori meno potenti<sup>19</sup>. In realtà, la creazione di un Consiglio di Amministrazione indipendente o di un Comitato ministeriale potrebbe facilmente alienare i paesi poveri più vulnerabili dall'organizzazione piuttosto che migliorarne il suo funzionamento<sup>20</sup>. I paesi a basso

---

<sup>11</sup> Momani, "American Politicization of the IMF".

<sup>12</sup> Buirra, "Governance of the IMF", 232.

<sup>13</sup> IEO, *Aspects of IMF Corporate Governance*, 16.

<sup>14</sup> Vreeland, *IMF and Economic Development*.

<sup>15</sup> Momani, *Recruiting and Diversifying IMF Technocrats*.

<sup>16</sup> King, "Reforming the IMF"; Kenen, "Comments". Si veda anche IEO, *Aspects of IMF Corporate Governance*.

<sup>17</sup> IMF, *Committee on IMF Governance Reform*.

<sup>18</sup> Stone, "IMF Lending in Africa"; Momani, "American Politicization of the IMF".

<sup>19</sup> Si veda Woods, *The Globalizers*, cap. 6.

<sup>20</sup> Ibid, 205.

reddito, che sono anche quelli meno influenti sulle decisioni del FMI, non avrebbero nulla da guadagnare ed anzi risentirebbero negativamente dell'istituzione di un Consiglio di Amministrazione più indipendente o di un Comitato ministeriale.

Un'altra proposta di riforma della governance che è stata ripresa al Summit di Londra del G20 è quella relativa alla redistribuzione delle quote e del potere di voto in seno al FMI. Il G20 ha chiesto l'immediata applicazione delle revisioni delle quote già concordate nel 2008 e il rapido avvio di un altro round di revisione delle quote entro il 2010.

Di certo, le quote sono sicuramente un tema importante nell'agenda di riforme. In teoria esse determinano l'ammontare di risorse finanziarie che i membri possono prendere in prestito, il potere decisionale dei membri nel Consiglio di Amministrazione e la misura in cui i paesi membri contribuiscono alla capacità finanziaria del FMI<sup>21</sup>. In effetti, diversi studi hanno dimostrato che molte delle economie emergenti sono sottorappresentate. Tuttavia, vari elementi fanno dubitare dell'idea che un aumento delle quote e del potere di voto possa apportare cambiamenti significativi dal punto di vista dei paesi poveri.

Un possibile beneficio derivante dall'aumento delle quote dei paesi membri consiste nella possibilità, per questi, di poter accedere a maggiori risorse finanziarie, se necessarie, dal momento che l'accesso a tali risorse è definito in funzione della quota del capitale detenuta da ciascun membro. Tuttavia anche questo beneficio può essere messo in dubbio, dato che le quote sono già da tempo divenute meno importanti per l'accesso alle risorse del FMI. Tradizionalmente, nell'ambito di un accordo stand-by i paesi membri potevano richiedere in prestito, nel corso dell'anno, solo un ammontare pari alla loro quota, e potevano complessivamente, ad ogni dato momento, essere esposti solo per un massimo equivalente al 300% di essa. Ma in seguito alla crisi debitoria degli anni Ottanta, alle crisi finanziarie regionali degli anni Novanta e, infine, alla recente crisi finanziaria internazionale, queste regole sono state progressivamente forzate attraverso il ricorso da parte dei membri alle cosiddette "circostanze eccezionali". La Supplemental Reserve Facility (SRF) del 1997, per esempio, ha permesso ai paesi emergenti "con eccezionali problemi di bilancia dei pagamenti" di richiedere, in caso di una perdita di fiducia del mercato, prestiti indipendentemente dai limiti imposti dalle proprie quote. Di conseguenza, nel 2002 la Turchia ha preso in prestito il 2.900% della sua quota<sup>22</sup>. Allo stesso modo, i paesi a basso reddito hanno beneficiato delle deroghe ai limiti di prestito. La Flexible Credit Line introdotta nel marzo del 2009 prevede apertamente la possibilità di accesso illimitato alle risorse del FMI come deciso dal Consiglio di Amministrazione. La precedente Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) ha dato un maggiore accesso ai finanziamenti ai paesi in via di sviluppo, che hanno superato i limiti della loro quota di contribuzione. La successiva Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) ha permesso ai paesi meno avanzati di prendere in prestito fino al 185% della loro quota in circostanze eccezionali. Ne consegue, pertanto, che i paesi poveri non hanno un interesse specifico all'innalzamento delle loro quote, dal momento che le risorse concessionali a loro disposizione non sono strettamente collegate alle proprie quote di contribuzione<sup>23</sup>. In risposta alle indicazioni del summit G20 di Londra, il FMI ha poi annunciato che i limiti di accesso alle proprie risorse sono stati innalzati al 200% della quota su base annuale e al 600% su base cumulata. Allo stesso modo, il FMI ha raddoppiato la soglia massima di accesso al finanziamento agevolato previsto per i paesi poveri. Nella sostanza, le quote non sono più un requisito indispensabile per le riforme che puntano ad aumentare i prestiti per i membri a basso reddito del FMI.

Non sorprende dunque che alcuni abbiano proposto di accantonare del tutto i limiti di accesso basati sulle quote<sup>24</sup> e di definirli in funzione dei bisogni di finanziamento della bilancia dei pagamenti<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> IMF, "A Factsheet: IMF Quotas".

<sup>22</sup> Rapkin and Strand, "IMF's Weighted Voting System", 315.

<sup>23</sup> Bird and Rowlands, "IMF Quotas", 157.

<sup>24</sup> Kelkar et al, "Reforming the Governance of the IMF", 783; Rapkin and Strand, "IMF's Weighted Voting System", 315.

<sup>25</sup> Bird and Rowlands, "IMF Quotas", 170.

Non è dunque dimostrato che un aumento delle quote e del potere di voto dei paesi poveri porti a cambiamenti sostanziali nelle politiche di intervento del FMI. Anche il fondamento economico di questa proposta di riforma si è dimostrato debole, dal momento che le quote e il potere di voto detenuto dai paesi a basso reddito non sono poi sproporzionati rispetto a quelli teoricamente calcolati. Se si fossero esaminate le quote effettive dei paesi poveri prima degli aumenti del 2008, si sarebbe visto che la maggior parte dei 78 paesi a basso reddito era in realtà sovra-rappresentata in base alle proprie quote effettive<sup>26</sup>. La discrepanza tecnica tra le quote effettive e quelle calcolate dei paesi in via di sviluppo è stata il risultato di un fondamentale compromesso che ha contrassegnato la storia del FMI, assegnando ai paesi in via di sviluppo quote maggiori rispetto a quelle teoriche allo scopo di dare loro la percezione di un ruolo importante all'interno dell'organizzazione.<sup>27</sup> Invero, quando il Consiglio di Amministrazione del FMI richiese al gruppo di esperti diretto dal professor Richard Cooper di ridefinire la formula per il calcolo delle quote teoriche dei paesi membri, fu raccomandato di *ridurre* l'ammontare complessivo delle quote detenute dai paesi in via di sviluppo<sup>28</sup>.

Sempre in tema di riforma delle quote e della distribuzione del potere di voto, un'altra proposta ricorrente nel dibattito è la modifica della formula utilizzata per il calcolo delle quote di contribuzione. Ad esempio, l'utilizzo della popolazione nella formula per il calcolo delle quote potrebbe aiutare i paesi in via di sviluppo nel loro complesso, ma metterebbe in una evidente posizione di svantaggio i membri del gruppo con minor popolazione<sup>29</sup>. In effetti, la maggior parte dei 78 paesi poveri che sono membri del FMI non sono particolarmente popolosi (l'India è chiaramente un'eccezione) e ciò rende questa opzione meno ottimale per la maggior parte dei paesi interessati. In ogni caso, questa proposta, al pari di quella volta ad attribuire a "ogni paese un voto", non è al momento presa in considerazione.

Un'altra riforma proposta è quella del voto a doppia maggioranza, che richiede sia una maggioranza di voti che una maggioranza di membri<sup>30</sup>. Questo potrebbe dare molta forza alla voce dei 78 paesi poveri che costituiscono il 42% dei membri del FMI.<sup>31</sup> Tuttavia, per attuare questa proposta sarebbe necessaria una modifica dello Statuto del Fondo, che per essere approvata dovrebbe superare lo scoglio del Congresso degli Stati Uniti. Questo evidente ostacolo politico sussiste nonostante le pretese morali alla base di questa ipotesi di riforma.

Al di là della riforma delle quote e della distribuzione del potere di voto, bisogna comunque tenere conto dell'esistenza, nell'ambito del Consiglio di Amministrazione, della tradizionale prassi di approvare provvedimenti all'unanimità, il che può effettivamente riequilibrare le asimmetrie nella distribuzione delle quote tra paesi sviluppati e meno sviluppati. Evans e Finnemore, ad esempio, sostengono che il voto all'unanimità dia ai membri con quote minori la possibilità di influenzare le decisioni finali del Consiglio.<sup>32</sup> Ad esempio, un Direttore esecutivo africano ha, in un Consiglio di Amministrazione di cui è membro e che prende decisioni all'unanimità, più influenza di quanta ne avrebbe semplicemente sulla base del suo modesto 1,4% dei voti complessivi. Nonostante la natura asimmetrica del sistema delle quote, Evans e Finnemore sostengono che l'intervento dei paesi più piccoli in un Consiglio che prende decisioni consensuali tra i suoi membri li metterebbe sullo stesso

---

<sup>26</sup> Si veda IMF, *Quotas - Updated Calculations*.

<sup>27</sup> Rapkin and Strand, "IMF's Weighted Voting System", 311.

<sup>28</sup> IMF, *Report to the IMF Executive Board*.

<sup>29</sup> Michael Camdessus ha sostenuto che la formula per le quote è discutibile perché non considera la popolazione come variabile. Si veda Camdessus, "International Financial Institutions Dealing with Global Challenges", 17. Bryant, *Crisis prevention and prosperity management for the world economy*, 118.

<sup>30</sup> Si veda Rapkin and Strand, "IMF's Weighted Voting System"; Woods, *The Globalizers*; IMF, *Committee on IMF Governance Reform*; Bretton Woods Committee, "Advancing the Reform Agenda", 3.

<sup>31</sup> IMF, *How IMF Helps the Poor*.

<sup>32</sup> Evans and Finnemore, "Organizational Reform", 14.

piano degli altri membri nella formulazione delle decisioni del FMI, compensando le ineguaglianze nelle rispettive quote<sup>33</sup>.

Infine, bisogna sottolineare che l'efficacia dell'attività decisionale dipende anche dalla capacità dei vari paesi di influenzare gli altri membri. Per esempio, molti studi hanno trovato una correlazione tra le tendenze di voto espresse dai paesi nell'ambito Nazioni Unite e quelle formulate nell'approvazione dei prestiti del FMI, facendo supporre che in realtà il processo decisionale del Consiglio di Amministrazione dipenda anche da collegamenti con altre questioni<sup>34</sup>. Non sorprende che i membri potenti del Consiglio abbiano un'influenza significativa sui temi che riflettono interessi politici ed economici più ampi. Pertanto, non è sufficiente semplicemente aumentare le quote dei paesi poveri per influenzare l'equilibrio di potere e il processo decisionale del FMI. In questa prospettiva, gli equilibri di potere esterni che si riflettono nel Consiglio di Amministrazione contano almeno tanto quanto le quote e il potere di voto di ciascun membro.

### **Come rafforzare le competenze di politica economica del personale del FMI**

Il seguente paragrafo mostra come, nonostante l'inadeguatezza delle summenzionate riforme della governance del FMI, la posizione dei paesi poveri possa migliorare solo se l'istituzione intraprende riforme organizzative che abbiano ad oggetto la sua funzione, mandato e performance. Questi cambiamenti sono necessari perché i paesi a basso reddito non solo sono vulnerabili, ma mancano dell'esperienza, delle risorse e della capacità istituzionale che servono per raggiungere livelli adeguati di crescita economica. Ciò non vuol dire che i paesi poveri non vogliono seguire le indicazioni del FMI: nel loro insieme essi ricevono il 52% della sua assistenza tecnica<sup>35</sup>. La questione più importante è come aiutare i paesi in via di sviluppo ad applicare meglio le indicazioni del FMI e come assicurarsi che il suo staff proponga riforme realistiche e realizzabili.

Una scuola di pensiero sostiene che affinché le indicazioni del FMI siano sia applicabili che applicate, i governi dei paesi poveri dovrebbero beneficiare di una maggiore ownership delle loro politiche di riforma, mentre lo staff del FMI dovrebbe concentrarsi sui settori chiave previsti dal proprio mandato anziché formulare programmi di assistenza eccessivamente ampi che oltrepassino il raggio delle proprie competenze istituzionali<sup>36</sup>. Questo approccio, legato ad una maggiore selettività nelle indicazioni di politica economica del FMI, mira a facilitare l'applicazione da parte dei paesi debitori di programmi di assistenza più focalizzati che in passato e a mantenere il personale dell'organizzazione all'interno della propria competenza istituzionale, evitando che questi si appropri di compiti spettanti alla Banca Mondiale. Coerentemente con questi presupposti, l'attribuzione di una maggiore ownership in capo ai paesi beneficiari dell'assistenza del FMI è stato il punto centrale legato all'istituzione della Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) e dei relativi Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), che intendono dar voce agli attori della società civile nel contesto della formulazione delle priorità di politica economica del paese in oggetto. L'idea è quella di limitare la condizionalità del FMI alle aree principali di sua competenza e di lasciare altre politiche, come ad esempio quelle della gestione del settore pubblico, alla Banca Mondiale (infatti, sia le Conditionality Guidelines del 2002 che le relative istruzioni per il personale del FMI avevano proprio lo scopo di semplificare e chiarire le procedure dell'istituzione). Questo nuovo orientamento ha rappresentato un importante passo nella politica del FMI per ristabilire la fiducia dei paesi in via di sviluppo nei propri programmi, un orientamento che deve, tuttavia, essere ulteriormente rafforzato per poter modificare nella sostanza l'atteggiamento di questi paesi nei confronti dell'istituzione I.

L'IEO, che opera come organo di audit interno (ma indipendente dal management) del FMI, ha analizzato le relazioni finanziarie con i paesi poveri ed è arrivato alla conclusione che il numero

---

<sup>33</sup> Ibid, 27.

<sup>34</sup> Si vedano Thacker, "High Politics of IMF Lending"; Barro and Lee, "IMF-Programs"; Oatley and Yackee, "American Interests and IMF Lending"; Deher and Jensen, "Independent Actor or Agent".

<sup>35</sup> IMF, *How IMF Helps the Poor*.

<sup>36</sup> IMF, *Conditionality in Fund Supported Programs*.

delle condizioni di natura strutturale, volte ad incidere sulla composizione e la struttura dell'offerta aggregata, è rimasto stabile e, pertanto, non in linea con la semplificazione che era stata annunciata in precedenza. Attraverso un esame di 219 programmi in 94 paesi nel periodo tra il 1995 e il 2004, lo studio dell'IEO ha rilevato che le condizioni strutturali erano troppo imprecise, scarsamente focalizzate, e con un basso livello di osservanza da parte dei paesi interessati, specialmente nel campo delle riforme del settore pubblico e delle privatizzazioni<sup>37</sup>. Uno studio parallelo di Eurodad è giunto a risultati simili e forse anche più critici<sup>38</sup>. In risposta alle pressioni del Direttore Generale del FMI e prima ancora dei vertici del G20, il Consiglio di Amministrazione aveva accolto la proposta del personale di eliminare alcune forme di condizionalità controverse come quelle strutturali; tuttavia, i funzionari avrebbero continuato ad applicare forme di condizionalità che, molto probabilmente, implicano riforme strutturali.

Un altro rapporto dell'IEO ha esaminato l'efficacia del programma di assistenza PRGF e dei PRSP e il loro impatto sui paesi poveri. Nonostante siano stati rilevati dei miglioramenti nelle politiche di intervento del FMI, il rapporto sostiene che il concetto di ownership dei paesi nella formulazione e attuazione dei programmi è rimasto vago<sup>39</sup>. Inoltre, è stato osservato che, nonostante un aumento della partecipazione della società civile nel contesto dei PRSP, il processo di consultazione è rimasto al di fuori della dinamica politica interna. Ad esempio, in alcuni casi i paesi che si erano dichiarati pronti ad attuare a livello nazionale politiche di riforma di cui dichiaravano di avere piena ownership lo avevano fatto su basi piuttosto ambigue. L'IEO ha sostenuto che, in molti casi, il personale del FMI affrontava i PRSP nello stesso modo in cui conduceva le negoziazioni sui programmi di prestito tradizionali, e questo a causa di "...ristrettezze nel personale, richieste dai superiori o dubbi sul valore aggiunto del nuovo approccio"<sup>40</sup>. In un successivo rapporto l'IEO ha anche sottolineato il problema relativo alla cultura organizzativa del personale, concludendo che questo rimane concentrato sull'obiettivo della stabilità macroeconomica ignorando, a volte, gli aspetti centrali dell'agenda del programma PRGF nel suo complesso<sup>41</sup>.

A questo punto vale la pena di sottolineare degli aspetti ulteriori. In primo luogo, le valutazioni dell'IEO mostrano chiaramente che, nonostante i continui sforzi per ridurre l'ambito della condizionalità e per promuovere la piena titolarità del paese nell'attuazione del programma, rimangono sostanziali impedimenti istituzionali all'attuazione delle riforme necessarie. Certo, non esiste un unico approccio per migliorare i risultati dei programmi di assistenza del FMI e rafforzare la titolarità delle politiche di riforma da parte dei paesi interessati. In realtà tali iniziative richiedono riforme dal lato dei beneficiari e dunque cambiamenti negli stessi paesi in via di sviluppo. Ciò, tuttavia, non riduce l'importanza delle riforme al FMI volte a facilitare il raggiungimento di questi obiettivi, specialmente quelle che interessano il personale del FMI.

Molti studi hanno fatto notare le preoccupazioni sollevate dai paesi beneficiari dei programmi di assistenza derivanti dalla mancanza di sensibilità del personale del FMI verso le dinamiche politiche interne e dalla natura strettamente accademica delle indicazioni di politica economica<sup>42</sup>. Alla luce di queste critiche, un aspetto di riforma del FMI è quello di sviluppare una maggiore sensibilità verso la politica economica, il che implicherebbe cambiamenti anche nelle pratiche di assunzione e di preparazione del personale del Fondo. Una ricerca dell'IEO ha mostrato come la cultura organizzativa interna dell'istituzione sia estremamente burocratizzata, gerarchica, conformista e ristretta nella sua capacità di analisi economica<sup>43</sup>. In realtà, queste caratteristiche non sono necessariamente negative. Esse favoriscono una comunicazione interna più rapida e una maggiore capacità di risposta alle crisi. D'altra parte, però, possono anche portare a una debolezza

---

<sup>37</sup> IEO, *Evaluation of Structural Conditionality*.

<sup>38</sup> Eurodad, "World Bank and IMF Conditionality".

<sup>39</sup> IEO, *IMF's Role in Poverty Reduction*.

<sup>40</sup> Ibid, 65.

<sup>41</sup> IEO, *IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*.

<sup>42</sup> IMF, "Evaluation of IMF Surveillance"; IMF, "Biennial Review of the Fund's Surveillance"; Momani, "IMF Staff"; IMF, *Committee on IMF Governance Reform*.

<sup>43</sup> IEO, *Report on External Evaluation*.

istituzionale, data la loro propensione ad esacerbare le situazioni o a far sorgere, nei paesi beneficiari, il timore che il fine ultimo della stabilità macroeconomica prevalga sulle considerazioni di ordine politico e socio-economico. I funzionari del FMI sono generalmente competenti nel consigliare ai paesi beneficiari gli obiettivi di politiche economiche ma tendono a esserlo molto meno quando si tratta di formulare le modalità concrete di attuazione delle politiche prima individuate. In altri termini, dal momento che i funzionari del FMI non hanno ricevuto una preparazione in materia di politica economica, al di là di quella strettamente accademica, o non conoscono le situazioni politiche interne dei paesi con cui interagiscono, le indicazioni di politica economica da essi offerte non sono sempre politicamente realizzabili.

Woods ha mostrato, ad esempio, che le missioni in Africa del FMI sono state realizzate con scarso personale che presentava un interesse limitato verso quei paesi e caratterizzato da una forte avversione al rischio. Woods ritiene che “la critica più pesante, inconfutabile, e provocatoria sia per il FMI che per la Banca Mondiale è che il loro lavoro per promuovere la modernizzazione economica ha ignorato o tralasciato la realtà politica, in Africa come in altri paesi<sup>44</sup>”. Questo è avvenuto perché i funzionari del FMI sono noti per negoziare con i paesi africani modelli di riforma precostituiti in modo da risparmiare tempo e risorse, ed evitare di spiegare le difficoltà politiche interne ai propri superiori a Washington<sup>45</sup>.

Sotto molti punti di vista, l’incapacità del FMI di inserire considerazioni di tipo politico nelle proprie indicazioni di politica economica deriva dal fatto che il suo personale è composto da macroeconomisti. Come ho già sostenuto altrove, l’istituzione dovrebbe prendere in considerazione l’ipotesi di assumere più esperti di politica economica e di politiche pubbliche piuttosto che affidarsi esclusivamente a economisti di professione<sup>46</sup>. Altri hanno suggerito di assumere esperti locali per aumentare il livello di conoscenza del paese dove il Fondo è chiamato ad intervenire<sup>47</sup>. Un’altra proposta consiste nel riorganizzare la struttura del personale del Fondo, suggerendo di assegnare più personale ai dipartimenti di area che si occupano di monitorare le economie dei paesi che richiedono prestiti. Questa ipotesi è coerente con quella volta ad alleggerire le responsabilità dei direttori esecutivi africani nei confronti dei numerosi paesi che rappresentano, dal momento che tali responsabilità sono così impegnative da compromettere la loro efficacia ed efficienza. Anche i dipartimenti di area potrebbero trarre beneficio da un aumento del personale per valutare la situazione interna dei paesi che richiedono prestiti, dato che molti funzionari hanno già espresso le loro preoccupazioni riguardo all’eccessivo carico di lavoro e agli impegni di viaggio. In realtà quella di alleggerire il carico di lavoro del personale è una proposta praticabile ed utile, poiché molti funzionari vorrebbero evitare di lavorare interamente sui paesi poveri, poiché ciò metterebbe a rischio la loro carriera interna all’organizzazione<sup>48</sup>.

## Conclusione

Il tentativo di riformare il FMI è tutt’altro che semplice e immediato. Le organizzazioni internazionali tendono a riflettere un certo grado di stagnazione con il passare del tempo, in quanto continuano a riflettere accordi del passato. La riforma della governance è solo un piccolo passo nella giusta direzione, soprattutto per i paesi poveri. Per loro, i nodi legati alla condizionalità e alla efficacia delle indicazioni di politica economica provenienti dal FMI sono più importanti che ottenere maggiore rappresentatività al vertice dell’istituzione. Pertanto, per compiere una trasformazione funzionale il FMI deve concentrarsi sulla riorganizzazione interna e prestare maggiore attenzione alla preparazione professionale dei propri funzionari. Infatti, riforme organizzative e modifiche nelle politiche di assunzione sono misure praticabili e molto concrete per apportare i cambiamenti necessari (in particolare, per rendere il FMI più reattivo nei confronti dei

---

<sup>44</sup> Woods, *The Globalizers*, 161.

<sup>45</sup> Ibid, chapter 6.

<sup>46</sup> Momani, “IMF Staff”.

<sup>47</sup> Woods, *The Globalizers*; Evans and Finnemore, “Organizational Reform”.

<sup>48</sup> Basato su interviste personali con ex funzionari del FMI sul tema delle assunzioni.



paesi beneficiari dei suoi programmi di assistenza), e, a differenza delle precedenti proposte di riforma dall'alto, queste non richiedono difficili compromessi politici. Diversamente che nel caso di riforme della governance, il Congresso degli Stati Uniti non dovrebbe essere coinvolto e non ci sarebbe bisogno di alcuna modifica dello Statuto, la quale invece preluderebbe a uno scenario controverso ed incerto. In un momento in cui il bisogno di riforme è oramai largamente accettato, i cambiamenti devono essere più concretamente attuabili e i vantaggi per i paesi poveri beneficiari degli interventi del FMI devono essere più tangibili.