

# La riforma del FMI: alcune questioni organizzative e operative \*

HOSSEIN ASKARI e SAMIR CHEBIL

## 1. Introduzione

Quando l'economia internazionale va bene vi è una scarsa richiesta di riforme per il sistema finanziario internazionale o per l'istituzione preposta al suo controllo, cioè il FMI (il Fondo). Tuttavia quando le cose non procedono come da manuale, da ogni lato si levano pressanti richieste di riforme profonde. Per loro natura, le riforme più radicali riguardano il lungo periodo e possono fare poco nell'alleviare una crisi immediata; le discussioni si concentrano sempre su poche questioni di alto profilo; i dibattiti e le trattative non sono semplici e, nel mezzo di una crisi, si possono trascurare misure anche prosaiche, ma utili.

Nell'estate del 1997, con l'insorgere della crisi asiatica (di dimensioni globali), il FMI è stato bersagliato dalle critiche; l'offensiva è stata implacabile, e proveniva da più parti, in particolare dal Congresso statunitense e da qualche eminente accademico. Al centro di molti di tali attacchi si sono trovate le politiche di credito del FMI (la cosiddetta condizionalità o, in altri termini, l'insieme di prescrizioni e clausole di politica economica annesse al programma per un determinato paese), la capacità del FMI di prevenire le crisi (cioè il meccanismo di allarme) e il problema di azzardo morale. In particolare, si è sostenuto che la severa politica monetaria (consistente in tassi d'interesse elevati)

---

□ George Washington University, International Business Department, Washington (USA);

World Bank, Washington (USA).

\* Siamo grati ad Anna Sheats per l'ampio lavoro di *editing* svolto per il presente articolo. Le opinioni espresse sono proprie degli autori e possono non rispecchiare quelle delle istituzioni di appartenenza.

L'ampiezza complessiva delle quote del FMI (cioè l'ammontare assoluto) è importante in quanto a sua volta determina le dimensioni della maggiore fonte di credito da parte del FMI. La percentuale di ogni paese è importante poiché influisce sul governo del FMI, soprattutto se quest'ultimo deve agire da istituzione multilaterale e non da istituzione dominata da un ristretto gruppo di paesi (gli Stati Uniti o l'insieme dei paesi dell'America settentrionale e dell'Europa occidentale). La combinazione delle quote complessive del FMI e delle quote individuali dovrebbe essere stabilita in modo da indurre i paesi creditori a concedere prestiti al Fondo (garantendo loro potere di voto e un tasso d'interesse correlato a quello di mercato), e allo stesso tempo in modo da incoraggiare i paesi debitori a prendere a prestito e ad adottare adeguate misure di politica economica (promettendo crediti significativi e un tasso d'interesse inferiore a quello di mercato).

Sebbene l'ampiezza totale delle quote del FMI venga stimata approssimativamente ogni cinque anni attraverso una revisione generale delle quote, la percentuale di ogni paese cambia solo nel caso di un aggiustamento selettivo della quota individuale (che ha luogo durante una Revisione generale), di un aumento *ad hoc*, o quando varia il numero dei membri.

## 2.2. Determinazione delle quote

Gli articoli dello Statuto del Fondo non specificano come andrebbe calcolata la quota di un paese. Tali calcoli sono stati essenzialmente collegati a diversi indicatori economici, e hanno vissuto un processo evolutivo ma, come si dirà più oltre, la quota effettiva di un paese è sistematicamente influenzata anche da altre questioni, non collegate a tali indicatori. Inoltre, per alcuni paesi le quote effettive e stimate possono risultare molto diverse tra loro. In origine, quando fu creato il Fondo, la quota di un paese veniva calcolata nel modo seguente:<sup>1</sup>

$$\text{Quota} = (0,02Y + 0,05R + 0,10M + 0,10V) \times (1 + X/Y)$$

dove:  $X$  = esportazioni medie nel periodo 1934-38;  $Y$  = reddito nazionale nel 1940;  $R$  = saldi aurei e in dollari al 1° luglio 1943;  $M$  = importazioni medie nel periodo 1934-38;  $V$  = massima variazione registrata nelle esportazioni nel periodo 1934-38.

---

<sup>1</sup> Per ulteriori dettagli si veda International Monetary Fund (1998, pp. 26-27).

sione. In teoria sia il calcolo delle quote sia la determinazione delle quote effettive dovrebbero essere formulate coerentemente con la funzione (o le funzioni) che la quota è destinata a svolgere. Sebbene le quote fossero state concepite come un riflesso del peso economico relativo di un paese, tale idea non è stata mai resa operativa. In generale, le quote erano concepite in modo da rispecchiare:

- il contributo potenziale di un paese alle risorse del FMI;
- le necessità di credito potenziali di un paese;
- l'impatto delle politiche economiche e finanziarie di un paese sul resto del mondo.

Una discussione completa della misura in cui le equazioni collegano i tre elementi fondamentali appena ricordati potrebbe costituire da sola l'argomento di un libro, ma ai nostri fini dovrebbe essere sufficiente un esame delle questioni generali.<sup>3</sup> In primo luogo, il contributo potenziale di un paese alle risorse del Fondo è determinato in parte dalle sue dimensioni economiche, dalle sue riserve, dalla solidità della sua posizione di bilancia dei pagamenti e, in pratica, da un fattore spesso dimenticato, ovvero dalla sua *disponibilità* a concedere prestiti al Fondo al di là della sua quota obbligatoria (cioè attraverso speciali sportelli).<sup>4</sup> Pertanto nella stima della quota sembrerebbe opportuno includere, tra le variabili, anche gli accordi sui prestiti concessi direttamente al Fondo (in aggiunta alle disponibilità già assicurate dalla quota di un paese). Una valutazione del peso relativo delle risorse impegnate secondo i diversi accordi, e degli effettivi prestiti non commisurati alla quota che sono stati concessi dal Fondo, è riportata nelle tabelle 1 e 2. Gli impegni finanziari nei confronti del Fondo che sono scaturiti da tali accordi risultano significativi in rapporto alla quota del Fondo stesso (si veda la tabella 1). Nel 1999, ad esempio, le quote complessivamente detenute dal FMI erano pari a circa 145 mi-

---

<sup>3</sup> Successivamente alla stesura del presente saggio, abbiamo saputo che il consiglio esecutivo del Fondo ha incaricato un comitato esterno di effettuare una revisione della formula delle quote.

<sup>4</sup> Secondo le procedure standard di indebitamento del Fondo nei confronti dei suoi membri esso riceve un ammontare di valuta del paese membro determinato dalla quota del paese; tuttavia il Fondo ha acceso prestiti con i paesi più ricchi anche attraverso speciali sportelli, come gli Accordi Generali di Prestito (AGP - *General Agreements to Borrow*), lo Sportello Petrolifero e i Nuovi Accordi di Prestito (NAP - *New Agreements to Borrow*).

TABELLA 1

RISORSE DEL FMI - QUOTE E ACCORDI DI PRESTITO<sup>a</sup>  
(in miliardi di DSP se non diversamente specificato;  
fine dicembre)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	Dec-98
AGP e AGP Aggregati	5,41	5,52	6,82	18,50	18,50	18,50	18,50
Sportelli petroliferi n. 1 e 2	-	6,17	-	-	-	-	-
SSF	-	-	7,78	-	-	-	-
Accesso allargato	-	-	-	15,31	15,28	15,28	-
NAP	-	-	-	-	-	-	34,00
Altri	-	-	-	-	8,05	8,29	9,74
Impegni totali	5,41	11,69	14,60	33,81	41,82	42,06	62,24
Quote	28,43	29,21	59,60	89,31	91,10	145,32	145,32
Impegni totali secondo gli accordi di prestito in percentuale delle quote	19,03	40,01	24,50	37,85	45,91	28,95	23,40 <sup>b</sup>
Limiti dei prestiti al FMI in percentuale delle quote	-	-	-	50,60	50,60	-	-

<sup>a</sup> Gli AGP (Accordi Generali di Prestito) entrarono in vigore il 24 ottobre 1962 e sono stati rinnovati e allargati in più occasioni. Gli sportelli petroliferi furono stabiliti in risposta agli aumenti del prezzo del petrolio della metà degli anni '70, e vennero rimossi nel 1976. Lo SSF (Sportello Supplementare di Finanziamento) divenne effettivo nel febbraio 1979 e fu eliminato nel marzo 1981. L'Accesso Allargato alle Risorse del Fondo divenne operativo nel maggio 1981 e fu rimosso nel novembre 1992. I NAP (Nuovi Accordi di Prestito) sono stati stipulati nel dicembre 1997. L'ammontare massimo complessivo preso a prestito sulla base degli AGP e dei NAP non può superare i 34 miliardi di DSP.

<sup>b</sup> Le linee guida per l'indebitamento predisposte dal Fondo, introdotte nel 1981, sono state abbandonate nel 1991. Le nuove linee guida non pongono limiti specifici al credito in termini di quote.

Fonti: *International Financial Statistics e IMF Annual Report*, vari anni per il periodo 1975-98.

TABELLA 2

RISORSE DEL FMI UTILIZZATE IN BASE AGLI ACCORDI DI PRESTITO  
(in miliardi di DSP se non diversamente specificato)

	Dic-70	Dic-75	Dic-80	Dic-85	Dic-90	Dic-95	Dic-98
Impieghi totali in base agli accordi di prestito	3,23	8,70	8,49	35,18	20,73	35,93	60,45
Ampiezza della quota complessiva del FMI	28,43	29,21	59,60	89,31	91,10	145,32	145,32
Risorse del FMI utilizzate in base agli accordi di prestito in percentuale della quota	11,37	29,80	14,24	39,39	22,76	24,72	41,60

Fonti: *International Financial Statistics e IMF Annual Report*, vari anni per il periodo 1970-98.

mondo. Indirettamente, le misure del Pil e della bilancia dei pagamenti colgono alcuni di tali effetti, ma non distinguono tra effetti positivi e negativi, cioè non distinguono tra politiche buone e politiche cattive. Di fatto, le politiche economiche e finanziarie di meno di venti paesi, e in particolare quelle di Stati Uniti, UE e Giappone, hanno un impatto considerevole sull'andamento economico mondiale e su quello delle economie più piccole. Tuttavia il Fondo ha poca autorità nel sollecitare i grandi paesi industrializzati ad adottare politiche appropriate. L'assenza di coordinamento nelle politiche dei tassi di cambio e d'interesse tra i tre blocchi maggiori ha avuto notevoli conseguenze negative per le economie emergenti e per quelle in via di sviluppo. Eventuali politiche avverse di questo tipo nei tre blocchi principali possono causare seri problemi di aggiustamento alle economie più piccole. Se le politiche economiche di un paese hanno un impatto considerevole sugli altri, e se il paese ha una quota di rilievo, non avrà forse qualche responsabilità nel perseguire le politiche appropriate?

Sembrerebbe pertanto opportuno introdurre nella stima della quota alcune misure relative alla validità della politica economica di un paese (aggiustata per tenere conto del suo peso economico). L'introduzione di una variabile di questo tipo può sollevare un pericoloso precedente, in quanto tenderebbe a dare più apertamente al Fondo le sembianze di poliziotto finanziario del mondo (secondo alcuni esso riveste già *de facto* tale ruolo nei confronti dei paesi in via di sviluppo). Se fosse svolta a dovere, tuttavia, la funzione di poliziotto verrebbe indirizzata verso i pochi grandi paesi industrializzati che hanno un'influenza significativa sull'economia mondiale. Se tale compito fosse eseguito in modo ragionevole, andrebbe a vantaggio di tutti. Una simile iniziativa può essere di difficile realizzazione pratica, a causa dei disaccordi su cosa intendere per politiche buone o cattive. Non esiste una sola misura di buona politica che non sia discutibile, mentre un indice che comprendesse più variabili si presterebbe a interminabili discussioni. Se l'UE è riuscita ad accordarsi su criteri di convergenza, seppure difettosi, i paesi membri del FMI potrebbero concordare alcuni indicatori di buona politica. Un ragionevole punto di partenza per una discussione potrebbe essere rappresentato da una combinazione di alcune delle seguenti variabili: inflazione, tasso di disoccupazione, disavanzo di bilancio, politiche relative alle partite correnti (positive o negative) di bilancia dei pagamenti e politiche di cambio.

In primo luogo, anche se in passato le quote dei singoli paesi dell'Europa occidentale possono essere state appropriate, esse divengono meno difendibili alla luce della crescente integrazione europea, in particolare dopo l'istituzione dell'UME e l'introduzione dell'euro. La quota congiunta (in percentuale del totale del Fondo) relativa agli undici paesi di Eurolandia è pari al 22,6%, a fronte di una quota statunitense pari al 17,8%. Il Pil congiunto di questi paesi (in percentuale di quello mondiale) è pari al 21,6%, mentre quello statunitense corrisponde al 27,8% del totale. Tale divergenza diverrà ancora più pronunciata quando altri paesi appartenenti all'UE, soprattutto il Regno Unito, aderiranno all'UME. Per quanto riguarda i quindici paesi UE, i dati relativi alla quota e al Pil sono rispettivamente pari al 30,1% e al 27,8%. Ovviamente, se la misura critica è data dal Pil, rispetto a quella statunitense la quota UE è troppo elevata.<sup>8</sup>

In secondo luogo, le quote relative al complesso degli altri paesi sembrano decisamente sproporzionate qualora il fattore dominante sia rappresentato dalle dimensioni economiche (si veda la tabella 5). Ciò vale ad esempio per il Giappone (quota troppo bassa: 6,4% delle quote totali del Fondo a fronte del 14,4% del Pil mondiale), l'Arabia Saudita (più alta di dieci volte rispetto al peso del Pil), il Canada (troppo elevata), la Russia (troppo elevata), i Paesi Bassi (troppo elevata), la Cina (troppo bassa), il Belgio (troppo elevata), il Brasile (troppo bassa) e il Venezuela (più elevata di quattro volte rispetto al Pil). Tuttavia, simili discrepanze nella quota (in relazione al Pil) cambiano nel caso in cui il Pil venga calcolato sulla base dei tassi di cambio stabiliti dalla teoria della PPA, piuttosto che in base ai tassi di cambio di mercato (si veda la tabella 6); in particolare, la quota della Cina risulta ancora più sproporzionata e le quote dei paesi industrializzati sono troppo elevate.

In alcuni casi, la causa dell'ampia divergenza della quota risiede nella scarsa frequenza degli aggiustamenti della quota stessa diretti a tenere conto di sviluppi recenti (aggiustamenti speciali più che quelli proporzionali: si veda oltre in questa sezione). In alcune circostanze, e in particolare nelle vicende della Russia, ha giocato un ruolo fondamentale la politica. Nel caso dell'Arabia Saudita, la discrepanza della

---

<sup>8</sup> La quota dell'UE appare meno sproporzionata se la si confronta con altri indicatori, quali il commercio (opportunosamente definito in modo da escludervi gli scambi interni all'UE) o le riserve.

TABELLA 5 (cont.)

Paese	Quota/ quota totale del Fondo	Voti/ voti totali dei paesi	Pil/ Pil mondiale*	Esportazioni (beni e servizi)				Popolazione/ popolazione mondiale	Riserve auree totali/ riserve mondiali	Riserve auree totali/ riserve mondiali
				Esportazioni/ esportazioni mondiali	Importazioni/ importazioni mondiali	Esportazioni/ esportazioni mondiali	Importazioni/ importazioni mondiali			
	1999	1999	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	
Svezia	1,15	1,14	0,78	1,49	1,16	1,47	0,20	0,64	0,92	
Argentina	1,02	1,01	1,02*	0,49	0,54	0,42	0,60	1,32	1,50	
Indonesia	1,00	0,99	0,74	0,96	0,74	0,92	3,40	0,98	1,46	
Austria	0,90	0,89	0,71	1,04	1,19	1,24	0,30	1,17	1,07	
Sudafrica	0,90	0,89	0,44	0,56	0,58	0,52	0,70	0,28	0,28	
Nigeria	0,84	0,84	0,14***	0,34	0,14	0,23	2,00	0,28	0,24*	
Danimarca	0,79	0,79	0,58	0,87	0,78	0,93	0,10	1,13	0,92	
Corea	0,78	0,78	0,34	2,48	2,53	2,40	0,79	9,00	8,95	
Finlandia	0,61	0,61	0,41	0,71	0,53	0,70	0,10	0,50	0,59	
Portogallo	0,42	0,42	0,32*	0,43	0,60	0,47	0,20	0,93	1,01	
Irlanda	0,40	0,41	0,25	0,96	0,70	0,90	0,10	0,39	0,35	
Grecia	0,39	0,40	0,42	0,16	0,38	0,22	0,20	0,74	1,32	
Lussemburgo	0,06	0,08	0,05*					0,004	0,01	
Eurolandia (11)	22,63	22,35	21,60	30,36	27,40	30,30	5,10	19,19	17,75	
Paesi UE (15)	30,12	29,76	27,81	37,96	35,27	37,60	6,60	23,61	22,92	

\* Basato sui dati del Pil 1996.

\*\* Basato sui dati del Pil 1995.

\*\*\* Basato sui dati del Pil 1994.

Fonte: *International Financial Statistics*, vari anni.

TABELLA 6

CLASSIFICAZIONE DEI PAESI IN BASE AL PIL CALCOLATO SECONDO I TASSI  
DI CAMBIO DI MERCATO E SECONDO LA PPA  
(in percentuale se non diversamente specificato)

Paesi classificati per contributo alla quota	Pil/ Pil mondiale	Pil PPA/ Pil PPA mondiale	Classificazione secondo la percentuale sul Pil mondiale calcolato secondo i tassi di cambio di mercato	Classificazione secondo la percentuale sul Pil mondiale calcolato secondo i tassi di cambio della PPA
1. Stati Uniti	27,78	21,36	1	1
2. Giappone	14,41	8,44	2	3
3. Germania	7,23	4,77	3	4
4. Francia	4,79	3,57	4	6
5. Regno Unito	4,43	3,35	5	7
6. Italia	3,94	3,17	6	8
7. Arabia Saudita	0,43	0,58	24	21
8. Canada	2,12	1,81	9	12
9. Russia	1,55	1,73	11	13
10. Paesi Bassi	1,24	0,91	14	18
11. Cina	3,15	10,35	7	2
12. India	1,21	4,39	15	5
13. Svizzera	0,88	0,52	17	23
14. Australia	1,36	1,00	13	16
15. Belgio	0,83	0,64	18	20
16. Spagna	1,83	1,69	10	15
17. Brasile	2,76	2,85	8	9
18. Venezuela	0,30	0,54	29	22
19. Messico	1,38	2,10	12	10
20. Svezia	0,78	0,46	19	25
21. Argentina	1,02	0,99	16	17
22. Indonesia	0,74	1,86	20	11
23. Austria	0,71	0,49	21	24
24. Sudafrica	0,44	0,80	23	19
25. Nigeria	0,14	0,29	31	29
26. Danimarca	0,58	0,34	22	28
27. Corea	0,34	1,70	27	14
28. Finlandia	0,41	0,28	26	30
29. Portogallo	0,32	0,39	28	26
30. Irlanda	0,25	0,18	30	31
31. Grecia	0,42	0,28	25	27
32. Lussemburgo	0,05	-	32	-
Eurolandia (11)	21,6	16,09		
Paesi UE (15)	27,81	20,60		

Fonte: 1999 World Development Indicators.

- i) revisione generale delle quote (che si compone di due parti):
  - aumento equiproporzionale (non sono previste diminuzioni);
  - aggiustamento selettivo (non sono previste diminuzioni);
- ii) aumento selettivo e/o *ad hoc*.

In occasione delle revisioni delle quote, per la maggior parte dei paesi gli aumenti sono proporzionali (in altre parole, la percentuale della quota totale del Fondo attribuita a ogni paese rimane sostanzialmente invariata, a meno che entrino nuovi membri o vi siano aggiustamenti selettivi).<sup>10</sup> Le revisioni delle quote non sono finalizzate ad adeguare la quota relativa di un paese al variare delle sue circostanze economiche (come una rapida crescita del Pil o del commercio relativamente al resto del mondo), ma piuttosto ad accrescere la liquidità finanziaria complessiva del FMI. Ad esempio, la quota della Cina è inferiore al dovuto (per il fatto che il paese ha registrato una crescita record, mentre gli aggiustamenti della quota sono infrequenti). Inoltre, la quota del Regno Unito è stata per lo più seconda solo a quella degli Stati Uniti (e superiore a quelle di Giappone e Germania), sebbene la sua economia fosse notevolmente più limitata di quelle di Giappone e Germania. Attualmente, l'economia giapponese è molto più ampia di quella della Germania, e tuttavia la quota del Giappone è solo lievemente più elevata (si veda la tabella 5).<sup>11</sup> Gli aumenti selettivi o *ad hoc* mirano ad aggiustare la quota di un paese in caso di sviluppi eccezionali. Tuttavia tali aggiustamenti sono difficili e nel migliore dei casi sono lenti, perché gli altri paesi (le cui economie non sono andate altrettanto bene) non vogliono vedere declinare le loro quote relative. A differenza di quanto affermato nelle dichiarazioni ufficiali, nelle delibere e nelle decisioni del Fondo le ragioni politiche non vengono mai trascurate.

Alla luce del fatto che le revisioni generali delle quote sono rare e richiedono tempo, e che gli aggiustamenti selettivi sono nel migliore

---

bri. Sebbene quest'ultima si basi sul fabbisogno di risorse del Fondo, è profondamente condizionata da ragioni politiche interne ai paesi industrializzati. Le revisioni generali della quota avvengono circa ogni cinque anni. Tale problema sarà ulteriormente affrontato nella sezione dedicata alla struttura del capitale.

<sup>10</sup> La quota assoluta di un paese non può essere ridotta.

<sup>11</sup> Ancora una volta occorre notare come i risultati sarebbero notevolmente diversi se si utilizzassero i tassi di cambio basati sulla PPA.

nel FMI come mezzo per favorire la loro politica estera, vestendola di un'apparente multilateralità. In particolare, a partire dal 1989 l'approvazione da parte del Congresso dei finanziamenti al FMI è stata condizionata a una legislazione che imponesse all'amministratore esecutivo (AE) statunitense presso il FMI di usare "voce e voto" per promuovere all'interno dell'istituzione determinate modifiche di natura politica e procedurale. Ad esempio, nel 1989 il Congresso sollecitò l'AE statunitense a caldeggiare l'assunzione, nel personale del Fondo, di esperti in risorse naturali e di economisti dello sviluppo che sapessero analizzare il rapporto tra le condizioni macroeconomiche e gli effetti di breve e di lungo periodo sulla gestione sostenibile delle risorse naturali. Nel 1998 il Congresso ha approvato la *Omnibus Appropriations Bill*, che conteneva 17,9 miliardi di dollari di finanziamenti per il FMI, condizionatamente alla realizzazione, da parte del Fondo, di alcune riforme specifiche, tra le quali:<sup>13</sup>

- la trasparenza del FMI: il Fondo deve rendere pubbliche le sintesi curate di tre documenti - la lettera di intenti, la Relazione sullo stato delle politiche economiche e la Consultazione economica in base all'articolo IV - entro tre mesi dal completamento di ciascun documento o dalla conclusione della riunione.

- Iniziative politiche: l'*Omnibus Bill* indica inoltre alcune azioni che il Ministro del tesoro e l'AE statunitense presso il FMI devono intraprendere prima della concessione del finanziamento, ad esempio impedire che i sussidi vengano destinati ai concorrenti degli Stati Uniti in Corea del Sud. Il Ministro del tesoro deve certificare che il denaro del FMI non è in alcun modo utilizzato per sostenere le industrie sudcoreane che sono in concorrenza con quelle statunitensi.

L'ovvio rimedio per tale situazione è cambiare le maggioranze di voto necessarie, in modo che né gli Stati Uniti, né alcun altro piccolo gruppo di paesi abbia potere effettivo di veto. In caso contrario è difficile replicare ai lamenti di alcuni paesi (come la Malesia) secondo i quali il Fondo non è un'organizzazione internazionale ma piuttosto un'istituzione governata, o almeno dominata, dagli Stati Uniti.

Riassumendo, occorre sottolineare alcuni punti. In primo luogo, sebbene non esista una formula "ottima" per calcolare le quote, qua-

---

<sup>13</sup> Il pacchetto supplementare del FMI è stato approvato nell'*Omnibus Appropriations Bill* il 21 ottobre 1998.

In quinto luogo, può essere utile separare ulteriormente l'ampiezza della quota di un paese dal suo potere di voto nel Fondo. Il modo più semplice per farlo consisterebbe nell'aumentare la dimensione del voto minimo assegnato a ciascun paese prima che le quote vengano conteggiate nel voto. In un'istituzione finanziaria privata, la (solitamente) stretta connessione tra proprietà e voto si basa sul diritto di ogni investitore di difendere il proprio investimento. La partecipazione di un paese nel Fondo è fondata su considerazioni di carattere più ampio rispetto al ristretto obiettivo di un investitore del settore privato. Inoltre, nella misura in cui le quote e il potere di voto vengono ulteriormente separate, può divenire politicamente più facile per i paesi trovare un accordo su aggiustamenti più flessibili delle quote.

Infine, è opportuno ricordare che cambiamenti di questo tipo in futuro accrescerebbero l'efficienza del FMI, ne amplierebbero l'immagine di prima istituzione finanziaria multilaterale del mondo e ne rafforzerebbero l'indipendenza e le previsioni finanziarie. Tutto ciò a sua volta gioverebbe all'efficacia del FMI come custode del sistema di pagamenti internazionali e della prosperità internazionale. Ciascuna di queste cinque proposte può essere criticata in quanto politicamente ingenua, e prese nel loro insieme potrebbero essere considerate prive di ogni possibilità di successo. In principio, tuttavia, tutti i cambiamenti, specialmente quando comportano il ridimensionamento del potere dei più forti, appaiono irrealistici.

### 3. Consiglio esecutivo e comitati ministeriali

#### 3.1. *Consiglio esecutivo*

Come avviene per qualunque organizzazione, l'andamento del FMI è in gran parte determinato dalla qualità del suo consiglio di amministrazione (Consiglio esecutivo), dei suoi dirigenti e del suo personale. Nel caso di un consiglio di amministrazione, la società per azioni moderna dipende strettamente dal contributo di un consiglio qualificato e indipendente.

Nel 1998, durante i lavori dell'Assemblea annuale congiunta di Banca Mondiale e FMI a Washington, alcuni hanno avanzato la ri-

grado di conservare il proprio seggio in consiglio ben oltre il momento in cui non avrebbe figurato tra i due maggiori creditori. Ciò richiedeva essenzialmente un aumento della quota dell'Arabia Saudita, che nel 1981 sarebbe stata del Fondo in ordine di grandezza (davanti a quelle di Italia e Canada). Quando la Cina prese il posto di Taiwan nel Fondo, decise che voleva un proprio seggio nel consiglio. In quel periodo l'Italia possedeva una quota notevolmente più elevata, ma non aveva un proprio seggio. L'Italia non si oppose a tale ulteriore espansione del consiglio diretta ad accogliere la Cina. In questo caso a parlare fu il potere politico, non il denaro. Anche la vicenda del seggio della Russia rappresentò un esempio di potere politico piuttosto che di importanza economica. Successivamente, poiché a seguito del collasso dell'Unione Sovietica aderirono al Fondo molti altri paesi, agli elettori del CE venne aggiunto un altro collegio (che eleggeva un AE svizzero). Pertanto il numero di AE è aumentato dai 20 del 1978 ai 24 di oggi, mentre la comunità dei membri è passata da circa 60 paesi a 182.

Tuttavia, alla luce del fatto che il Fondo rappresenta un'istituzione finanziaria (e non un'istituzione politica come l'ONU), le ragioni politiche andrebbero minimizzate ogni volta che sia possibile. Nel costituire il proprio CE il Fondo non dovrebbe piegarsi a pressioni politiche. Non esistono ragioni finanziarie o economiche (almeno ragioni evidenti) per cui la Cina e la Russia debbano avere un proprio seggio; nel caso dell'Arabia Saudita il Fondo ha almeno ottenuto, seppure nel modo sbagliato, le risorse necessarie: vi era cioè una ragione finanziaria. Tali anomalie danneggiano l'autorità finanziaria mondiale del Fondo e in futuro possono solo condurre a ulteriori eccezioni e irregolarità, che a loro volta si tradurranno in una sempre minore trasparenza nelle operazioni del Fondo.

Il CE si riunisce almeno tre volte a settimana per circa undici mesi e mezzo nel corso dell'anno. La gestione giornaliera del Fondo (prestiti, programmi, questioni più strettamente politiche, e così via) viene affidata al CE dal Consiglio dei Governatori.<sup>15</sup> Secondo gli articoli dello Statuto, il «CE sarà responsabile della conduzione dell'attività del Fondo». Gli AE rappresentano le opinioni dei loro governi e dei loro collegi; la maggior parte di essi riceve istruzioni da ogni paese

---

<sup>15</sup> Il Governatore di un paese è impersonato dal Ministro delle finanze o dal Governatore della banca centrale.

che detengono il 17% circa della proprietà (e dei voti), potrebbero rivendicare il 17% degli AE. In un certo senso, alcuni paesi industrializzati hanno un numero troppo esiguo di amministratori! Allo stesso tempo (come si è accennato in precedenza), può essere auspicabile uniformare il numero di paesi in tutti i collegi per avere una migliore espressione delle diverse opinioni e distribuire più uniformemente il carico di lavoro. Il problema fondamentale, tuttavia, può essere dato dal fatto che le dimensioni della quota calcolata, di quella effettiva e del voto di ogni paese (con lo stretto rapporto tra quota e potere di voto) a sua volta influenzano la composizione del CE. Si tratta di una questione diversa, che andrebbe riesaminata nel contesto del calcolo delle quote e della struttura di voto. I singoli paesi in via di sviluppo ritengono che le loro opinioni non siano sufficientemente rappresentate. È più probabile che ciò sia vero nei pochi grandissimi collegi. Alcuni AE non riportano le idee dei propri collegi; dicono quello che vogliono. Una parte dei problemi legati al fatto che le divergenze di vedute tra i vari paesi non trovano riscontro presso il CE è dovuta al comportamento inadeguato dei singoli AE. Se le opinioni di un paese non coincidono con quelle del paese di chi rappresenta il collegio, l'AE dovrebbe riportare tutte le idee, e tali divergenze (insieme al voto corrispondente) andrebbero registrate dal segretario in sede di riunione del CE. Ciò non accade mai. In effetti, su molte decisioni non si vota. Secondo l'AE statunitense presso il Fondo, durante i quasi cinque anni in cui è stato in carica il CE ha votato solo su circa una dozzina delle oltre duemila decisioni rilevanti (Lissakers 1998). Il CE tenta di operare sulla base del consenso, con il Direttore Generale (DG) che riassume la decisione collettiva.

Oltre alla questione della rappresentanza di un paese nel consiglio, si potrebbe sostenere che il bagaglio di esperienze degli AE è piuttosto limitato. In gran parte essi erano precedentemente (o sono ancora) funzionari pubblici. Di conseguenza, la natura del Fondo appare più vicina a una burocrazia statale che a una dinamica istituzione finanziaria incaricata di affrontare i problemi in un mondo sempre più orientato al mercato. Appare ironico che in un mondo di deregolamentazione e privatizzazione progressive, l'istituzione finanziaria internazionale posta al suo centro, il Fondo, sia un'immutabile burocrazia statale. Come minimo, sarebbe salutare incoraggiare una mag-

In breve, si potrebbe prendere in considerazione una serie di proposte di riforma del CE e delle sue operazioni. In primo luogo, gli AE non dovrebbero essere necessariamente burocrati statali: il CE ha bisogno di una varietà di esperienze personali. I paesi dovrebbero selezionare (attraverso nomina o elezioni) i propri rappresentanti in base alla conoscenza della materia e all'esperienza nel settore privato (in banche commerciali, banche d'investimento, eventualmente università, e così via). Al riguardo potrebbe rivelarsi un utile passo avanti la nomina di un certo numero di AE privi di voto e di obblighi di fedeltà a determinati governi. In secondo luogo, il periodo di permanenza in carica degli AE (indipendentemente dal fatto che vengano nominati o eletti) dovrebbe essere limitato, diciamo a un solo mandato quinquennale o a due mandati triennali. Alcuni AE restano in carica quasi tutta la vita; per alcuni paesi ciò rappresenta un beneficio pensionistico, e molti di quelli che vengono eletti non vogliono che la situazione muti. Il consiglio necessita di nuova linfa, nuove idee e nuovo vigore. In terzo luogo, andrebbe livellato il numero di paesi presenti in ciascun collegio elettorale, mentre dovrebbe rimanere più o meno invariata l'ampiezza del consiglio. Andrebbero aboliti i collegi singoli di Cina, Russia e Arabia Saudita. I seggi dei tre membri permanenti provenienti dai paesi UE potrebbero essere aboliti e sostituiti da un unico seggio per *tutta* l'UE (non solo per quei tre paesi). I collegi unici di Stati Uniti e Giappone andrebbero aboliti. I collegi elettorali dovrebbero essere riorganizzati. Andrebbe posto un limite massimo ragionevole al numero di paesi compresi in uno stesso collegio, in modo da renderli gestibili da parte di un solo AE. In quarto luogo, si dovrebbe aumentare drasticamente il personale degli AE, specialmente di quelli appartenenti ai grandi collegi. In quinto luogo, il consiglio andrebbe sollecitato ad assumere il ruolo di guida in tutte le questioni presentando proposte, invece di agire in risposta alle iniziative del personale del Fondo e a ratificarle.

### 3.2. *Comitati ministeriali*

Vi sono due importanti comitati ministeriali – il Comitato Provvisorio (Interim Committee) e il Comitato per lo Sviluppo, quest'ultimo a carattere congiunto (riunisce infatti Fondo e Banca Mondiale) – che

Comitato Provvisorio (e quello per lo Sviluppo), cioè i politici, dovrebbero affrontare i grandi e generali problemi di politica economica, affidarne la realizzazione al CE, ma dovrebbero confrontarsi a fondo quando è necessario raggiungere il consenso internazionale sulle questioni. Un ulteriore comitato finirebbe solo con il diluire l'importanza e il ruolo del Comitato Provvisorio, e aggiungerebbe pochissimo in termini di sostanza e di miglioramenti nelle decisioni. Non è di un altro comitato che si ha bisogno. Un Comitato Provvisorio con maggiori poteri dovrebbe impiegare tempo nel discutere le soluzioni. I ministri sono sempre impazienti, hanno poco tempo e sono per lo più interessati al "quadro generale", che rappresenta l'ambito di cui il Comitato Provvisorio già si occupa. Ciò di cui il mondo ha bisogno è la volontà di adottare politiche e programmi appropriati. Quel che è importante è la volontà di fare la cosa giusta per il mondo nel lungo periodo, non fare ciò che avvantaggia nel breve periodo un particolare collegio. Se i governi dimostrano tale volontà, allora il CE diventa il luogo migliore per discutere i dettagli e per giungere a una soluzione praticabile. Inoltre, il CE non dovrebbe delegare le proprie responsabilità all'amministrazione o al personale del Fondo.

È curioso come in tempo di crisi la comunità internazionale invochi sistematicamente nuove istituzioni, invece di rinsaldare e migliorare quelle esistenti. Le istituzioni non risolvono i problemi, a incidere sul cambiamento saranno gli individui (i leader) mossi da volontà politiche. Nel febbraio 1999, il G-7 ha istituito un "forum per la stabilità finanziaria", per indurre i Ministeri delle finanze, le banche centrali e le autorità di regolamentazione finanziaria a rafforzare la vigilanza sul sistema finanziario internazionale (*The Economist* 1999, p. 74). Il forum è attualmente un'iniziativa dei soli paesi del G-7. Ognuno di tali paesi avrà diritto a tre rappresentanti, uno ciascuno per il Ministero delle finanze, la banca centrale e la "principale autorità di vigilanza". Il FMI e la Banca Mondiale avranno due membri ciascuno, al pari del Comitato di Basilea sulla Vigilanza Bancaria, l'International Organization of Securities Commission e l'International Association of Insurance Supervisors. Il comitato sarà presieduto per un periodo iniziale di tre anni dal Direttore Generale della BRI, Andrew Crockett, e avrà una piccola segreteria a Basilea. Ovviamente il forum costituisce una risposta di gran lunga inadeguata per le recenti invocazioni a favore di una completa rivisitazione dell'architettura finanziaria internazionale. In particolare, sorprende che dal nuovo forum sia

starle se il contagio dovesse avere successo. Le LCC sono istituite per un periodo di due anni e saranno riesaminate dopo il primo anno. Esse intendono rappresentare un nuovo strumento di prevenzione delle crisi attraverso la creazione di ulteriori incentivi, per i paesi membri, ad adottare politiche robuste e ad aderire agli standard accettati nel contesto internazionale; attraverso lo stimolo al coinvolgimento costruttivo del settore privato, riducendo quindi i rischi di contagio; e attraverso il segnale della disponibilità del Fondo a concedere il finanziamento al paese membro qualora venisse colpito dal contagio» (FMI 1999a).

Sebbene alcune di tali modifiche possano con il tempo rivelarsi vantaggiose, la comunità internazionale dovrebbe concentrarsi sul miglioramento dell'organizzazione esistente. Invece di creare nuovi comitati e nuove commissioni, saremmo più saggi se migliorassimo la composizione e le operazioni del Comitato Provvisorio, del Comitato per lo Sviluppo, del CE, della dirigenza e del personale del Fondo; se incrementassimo opportunamente le risorse del Fondo e se razionalizzassimo le politiche di credito.

## 4. Struttura direttiva e struttura del personale

### 4.1. *Struttura direttiva*

Fin dall'avvio del Fondo, uno degli articoli *non scritti* dello Statuto (alcuni vi si riferiscono con le espressioni "per tradizione", o "patto tra gentiluomini") era che il Direttore Generale (DG) sarebbe stato europeo, e che il Vicedirettore Generale (VDG) sarebbe stato americano.<sup>19</sup> Il ragionamento di fondo a favore di tale scelta è stato che un'istituzione finanziaria dovrebbe essere gestita dai rappresentanti dei creditori (o dei probabili creditori); altrimenti i debitori preste-

---

<sup>19</sup> Più recentemente, nel 1993, a causa della crescente mole di lavoro del VDG, la sua carica è stata suddivisa in tre - un Primo Vicedirettore Generale e due Vicedirettori Generali. La carica di Primo Vicedirettore delegato (PVDG - la posizione più elevata in grado dopo il DG, con un ampio controllo sulla politica e sulle relazioni con i paesi del G-7 e l'incarico di sostituire il DG in caso di assenza di quest'ultimo) è stata assegnata a uno statunitense (in accordo con la precedente prassi di quando vi era un solo VDG).

cato di queste personalità avrebbe un valore inestimabile per gli interventi del Fondo in ambito mondiale diretti al controllo dei flussi di capitali privati (che sono di gran lunga la parte prevalente nei flussi di capitali complessivi).

Inoltre, vi è dell'ironia nel fatto che il Congresso statunitense, tra gli altri, si esprima a favore della trasparenza e dell'apertura delle politiche e delle prassi del FMI, e tuttavia non sollevi obiezioni verso qualcosa di peggiore, cioè gli accordi non scritti, o "tra gentiluomini". Ovviamente, se si deve irrobustire il FMI, tutte le più alte cariche amministrative andrebbero rese accessibili ai migliori dirigenti finanziari e alle migliori menti.

Analogamente, la durata in carica del DG e del PVDG andrebbe limitata per favorire l'afflusso di linfa nuova, e per permettere l'infusione di nuove idee. La permanenza media in carica dei DG e dei PVDG è stata lunga, ma si è rivelata tale soprattutto in relazione alla durata media generale della carica degli AE, e appare ancora più lunga se confrontata con quella degli AE negli ultimi anni. Sarebbe più opportuno qualcosa di simile a un unico mandato di cinque anni, o due mandati di tre anni. Gli incarichi che superano i dieci anni sono troppo lunghi per gli alti dirigenti di un'istituzione nella quale il cambiamento e la disponibilità al cambiamento dovrebbero rappresentare il vessillo.

#### 4.2. *Il personale del FMI*

Una serie di figure di primo piano tra il personale a tempo pieno anziano del Fondo (e della Banca Mondiale) illustrano il contributo del personale attraverso la frase: «il 20% svolge il 60% del lavoro». Le percentuali possono differire leggermente da una versione all'altra, ma il messaggio è analogo. Per un'istituzione che predica ai paesi efficienza, liberalizzazione, trasparenza e politiche oculate, il FMI dovrebbe guardare anche in casa propria, se deve godere di credibilità in tutto il mondo. Quali sono i problemi relativi al miglioramento di qualità, efficienza ed efficacia del personale del FMI?

In quanto istituzione internazionale, il FMI deve fare tutto quanto è in suo potere per favorire la varietà nella nazionalità del proprio personale senza sacrificare la qualità. Alcuni sostengono che esistono quote di impiego rigide e implicite (proporzionali cioè alla

quota di un paese); tener conto in una qualche misura di tali percentuali può non costituire un cattivo punto di riferimento: un obiettivo, tuttavia, non una percentuale effettiva cui aderire, e un obiettivo con rigorosi vincoli di qualità. Ovviamente il personale proveniente dai paesi emergenti o in via di sviluppo potrebbe fornire al Fondo utilissimi consigli per migliorare le relazioni del Fondo con i vari paesi.<sup>21</sup>

Sul finire del 1997, nel personale del Fondo erano rappresentati 122 paesi, mentre 60 paesi non avevano rappresentanza.<sup>22</sup> La tabella 10 illustra la distribuzione per regione dei funzionari e del personale direttivo.

I funzionari del Fondo sono in gran parte economisti con Ph.D., provenienti dai paesi occidentali, o che almeno hanno studiato in occidente. Più in particolare, indipendentemente dalle loro origini, i funzionari sono in larga maggioranza economisti che hanno conseguito un Ph.D. presso università statunitensi; quindi la formazione accademica e professionale del personale del Fondo non è variegata (sebbene le nazionalità possano essere le più diverse). Valide politiche di sviluppo non dovrebbero basarsi solo sulla consulenza offerta da economisti con Ph.D. conseguito negli Stati Uniti, che solitamente sono entrati nel Fondo subito dopo il conseguimento del titolo o dopo un periodo lavorativo di pochi anni nella burocrazia statale. Anche le università al di fuori degli Stati Uniti forniscono un'ottima istruzione universitaria. Un'esperienza del settore privato maturata in banche, banche d'investimento e simili non potrebbe rivelarsi che utile. Gli individui con esperienza nella vigilanza delle istituzioni finanziarie e nella pubblica amministrazione sarebbero in grado di arricchire, ampliare e approfondire l'attività di consulenza del FMI.

Il personale del FMI si lamenta di una frequente discriminazione e di una mancanza di trasparenza nelle decisioni che lo riguardano, e che fanno sì che le decisioni stesse siano prese in modo incoerente e permettano continui favoritismi in base alla razza, alla religione, alla nazionalità e al sesso. Nel 1996 il Fondo, come risposta alle preoccupazioni del personale, ha condotto un'indagine senza precedenti sulla

---

<sup>21</sup> Uno degli autori del presente articolo non dimenticherà mai il consiglio offertogli da un membro del personale della Banca Mondiale in una riunione riguardante le politiche economiche del Bahrein; il suggerimento consisteva nel proporre al Bahrein di impiantare case da gioco in modo da attirare i turisti. Un ottimo catalizzatore per una rivoluzione in Bahrein!

<sup>22</sup> Per ulteriori dettagli si veda IMF (1998, p. 100).

TABELLA 8 (cont.)

Vicedirettore Generale (Nazionalità, periodo trascorso in carica)	Storia
Alassane Ouattara (Costa d'Avorio, giugno 1994-oggi)	È entrato nel FMI nel 1968 come economista nel Dipartimento Africano, abbandonandolo nel 1973 per entrare nella Banca Centrale degli Stati dell'Africa Occidentale (BCEAO), dove nel 1983 è diventato Vicegovernatore. È tornato nuovamente al FMI nel novembre 1984 come Direttore del Dipartimento Africano ed è stato nominato consigliere del FMI nel maggio 1987. Nel novembre 1988 ha fatto ritorno alla BCEAO come Governatore. Tra il novembre 1990 e il dicembre 1993 è stato Primo Ministro della Costa d'Avorio.
Prabhakar Narvekar (India, giugno 1994-febbraio 1997)	È entrato al FMI nel 1953 come assistente ricercatore, e ha ricoperto molti incarichi presso i Dipartimenti Asiatico e Africano prima di essere nominato nel 1986 Direttore del Dipartimento Asiatico. Nell'agosto 1991 è divenuto Consigliere Particolare del Direttore Generale del FMI. Si è dimesso nel 1997 e gli è succeduto Shigemitsu.
Shigemitsu Sugisaki (Giappone, febbraio 1997-oggi)	È entrato nel Ministero delle finanze giapponese nel 1964, dove ha rivestito numerosi incarichi, tra cui nel 1990-91 quello di Viceministro delle finanze per l'estero. Nell'agosto 1994 è diventato un Consigliere Particolare del Direttore Generale del FMI.

Fonte: IMF Annual Report, vari anni.

TABELLA 10

DISTRIBUZIONE PER REGIONE DELLE NAZIONALITÀ  
DEI FUNZIONARI E DEI DIRIGENTI

(in percentuale)

Regione <sup>a</sup>	1980	1990	1997
Africa	3,8	5,8	5,2
Asia	12,3	12,7	15,0
Giappone	1,4	1,9	1,6
Altri paesi asiatici	10,9	10,8	13,4
Europa	39,5	35,1	33,2
Francia	6,9	5,5	4,5
Germania	3,7	4,3	3,8
Italia	1,7	1,4	2,8
Regno Unito	8,2	8,0	7,0
Paesi BRO <sup>b</sup>	-	-	1,1
Altri paesi europei	19,0	15,9	14,0
Medio Oriente	5,4	5,5	6,1
Emisfero occidentale	39,1	41,0	40,5
Canada	2,6	2,8	3,5
Stati Uniti	25,9	25,9	25,5
Altri paesi dell'emisfero occidentale	10,6	12,3	11,5
Totale	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Le regioni sono definite sulla base della distribuzione dei paesi nei dipartimenti di area del FMI. La regione europea comprende i paesi appartenenti al Dipartimento Europeo e al II Dipartimento Europeo. Il Medio Oriente comprende i paesi nordafricani.

<sup>b</sup> Repubbliche baltiche, Russia e altri paesi dell'ex Unione Sovietica.

do si vanta di aver avviato la realizzazione di un programma di tal genere:<sup>24</sup>

«Per assumere e trattenere il personale di cui necessita, il FMI ha predisposto un sistema di compensi e benefici che si ripropone di essere concorrenziale, di premiare i risultati, e di tenere in considerazione le esigenze specifiche di un personale multinazionale e in gran parte espatriato».

L'obiettivo dei dirigenti del Fondo risponde alle aspettative, ma il risultato potrebbe essere stato in parte diverso. Numerosi dipendenti di alto livello si rammaricano per il fatto che il Fondo potrebbe essere guidato in modo più efficiente; il morale del personale è probabilmente piuttosto basso, e l'intera struttura organizzativa del Fondo potrebbe essere migliorata. Negli ultimi tre anni, circa quaranta impiegati di alto o medio livello hanno abbandonato il Fondo per passare al settore privato. Sebbene una parte di tale stillicidio possa dipendere direttamente da ragioni di ordine retributivo e possa in qualche modo rivelarsi salutare, alcuni sostengono che si tratti soprattutto di un segno di demoralizzazione. Qualunque sia la ragione, per il Fondo questo deflusso rappresenta una significativa perdita di capitale umano.

In breve, per avviare i cambiamenti necessari vi è bisogno di politiche improntate a un maggiore attivismo. Il CE dovrebbe assumere un ruolo più attivo nella vigilanza sui problemi del personale, attraverso il varo di riforme e proposte. Allo stesso tempo, gli AE dovrebbero astenersi dal favorire il nepotismo (una critica frequente nell'insieme delle lamentele dei membri del personale) attraverso interferenze nelle assunzioni e nelle promozioni del personale; nell'ambito della selezione di capidivisione, consiglieri, sostituti dei direttori, vicedirettori e direttori di dipartimento non vi è spazio per considerazioni di bassa politica. Per creare un'atmosfera idonea alla promozione della meritocrazia, la permanenza in carica degli AE, del DG, del PVDG e dei VDG dovrebbe essere limitata. Al personale non andrebbe riconosciuto uno standard più elevato mentre ad alcuni membri del consiglio e agli alti dirigenti viene imposta una scadenza. Tutte queste misure trarrebbero beneficio anche da un CE il cui funzionamento fosse simile a quello di un'istituzione privata.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

be indurla a varare riforme quali l'emanazione di una legislazione sui diritti di proprietà e un codice fallimentare. Nel caso della Russia, proseguire lungo le politiche attuali, chiedendo nel contempo al FMI di finanziare le sue consuetudini con crediti aggiuntivi, equivale a dare "cocaina a un tossicodipendente". Gli Stati Uniti, l'UE o la Nato possono ricavarne qualche vantaggio politico nel breve periodo, ma a spese della credibilità e della reputazione di lungo periodo del FMI, in particolare tra le economie emergenti e quelle in via di sviluppo. Se essi intendono continuare a fornire un sostegno finanziario alla Russia, nonostante l'assenza di risultati, possono sempre farlo direttamente, senza utilizzare il Fondo come proprio tramite.

Il mito dell'indipendenza del FMI è stato ulteriormente scosso nel luglio 1998 quando, sotto la pressione degli Stati Uniti, esso ha elargito 4,8 miliardi di dollari alla Russia per sostenere il rublo e gli instabili mercati finanziari di quel paese. Nel giro di poche settimane, tuttavia, nessun funzionario statale russo era in grado di spiegare cosa fosse accaduto al denaro che era stato destinato alla difesa del rublo, inducendo molti a denunciare che il finanziamento del FMI aveva permesso ai «membri della struttura di potere della Russia di convertire i propri titoli in dollari che poi erano finiti in conti correnti presso banche svizzere» (Novak 1999). Si tratta di problemi molto simili a quelli incontrati in Africa negli anni '70. Le condizioni annesse al prestito imponevano di distribuire il denaro a enti del tutto impreparati a simili massicci afflussi di capitali. A causa della cattiva gestione, del lassismo e della diffusa corruzione esistenti in Russia, non sono state realizzate riforme assolutamente essenziali, come i piani per la riduzione dei disavanzi di bilancio e per il riassetto del codice tributario e del sistema di riscossione delle imposte. In occasione del vertice di Colonia, è possibile che i paesi del G-7 abbiano fatto alla Russia (a nome del FMI) ulteriori promesse di natura finanziaria.

A causa del lungo confine che lo divide dagli Stati Uniti, il Messico può essere considerato fortunato o sfortunato, a seconda dei punti di vista. Nel 1982, all'insorgere della crisi debitoria messicana, gli Stati Uniti organizzarono un ponte finanziario con la BRI, fornirono finanziamenti in prima persona ed esercitarono una pressione sul Fondo affinché concedesse più di quanto avrebbe fatto per gli altri paesi. Sul finire degli anni '80, mentre si stava perfezionando il Piano Brady per arrivare a un ridimensionamento del debito per i paesi fortemente indebitati, nell'intento di aiutare il Messico gli Stati Uniti si

to escluso. I paesi emergenti e quelli in via di sviluppo non sono stati consultati, ma ora saranno sottoposti a politiche non varate da loro. Una così evidente mancanza di riguardo nei confronti del Fondo come istituzione internazionale non andrà a vantaggio degli interessi globali di lungo periodo.

In breve, nell'ambito delle politiche e degli interventi del Fondo occorre ridimensionare il ruolo della politica. A tal fine, andrebbe ridotta significativamente l'ampiezza delle maggioranze di voto speciali (qualificate) necessarie per alcune decisioni. I calcoli delle quote, le sue assegnazioni e la struttura di voto andrebbero tutti riesaminati. Tali cambiamenti ridurrebbero la capacità degli Stati Uniti di fare pressione sul Fondo nell'intento di favorire la propria agenda di politica estera in questa e in altre aree. Allo stesso tempo, i paesi membri in generale dovrebbero assumersi il rinnovato impegno di eliminare le pressioni politiche sull'amministrazione, in quanto tali pressioni possono solo fornire pretesti all'atteggiamento provinciale degli Stati Uniti nei confronti del Fondo.

## 5.2. *Trasparenza e credibilità*

Presso il Fondo esistono fondamentalmente due categorie di dibattiti e di documenti – le pubblicazioni sulle scelte di politica economica del Fondo (che stabiliscono i nuovi sportelli di credito, la metodologia di calcolo delle quote e altro) e le pubblicazioni sui paesi (consultazioni in base all'articolo IV, Recente Sviluppo Economico (RSE), documenti (programmatici) di prestiti). Nel corso del tempo, gli studi sul RSE (che riguardavano la maggior parte dei paesi), in gran parte descrittivi ma che contenevano i dati più aggiornati su molti paesi, sono stati messi a disposizione del pubblico. A partire dalla metà del 1997, il Fondo ha pubblicato sui *Press Information Notices* (PIN), per circa la metà dei paesi, le sintesi dettagliate delle consultazioni in base all'articolo IV e le valutazioni modificate del CE, rendendole disponibili anche sul proprio sito web. I paesi per i quali tali pubblicazioni non sono disponibili sono per lo più quelli in via di sviluppo, che si mostrano molto reticenti a fornire qualunque informazione. Nel complesso, i paesi in via di sviluppo sono stati quelli storicamente più restii a divulgare maggiori informazioni su se stessi. Alcuni paesi concedono puntualmente in via confidenziale la propria intera documen-

La disponibilità al pubblico dei documenti relativi a tutti i paesi è stata criticata sulla base di un'obiezione fondamentale. Alcune informazioni e raccomandazioni contenute nei lavori relativi all'articolo IV e nella documentazione sui prestiti possono essere considerate delicate, e potrebbero quindi causare una speculazione contro il paese in questione. È difficile condividere tale argomentazione, poiché molto di quel che accade nel CE è già trapelato alle parti interessate. Al massimo potrebbe essere utile imporre che trascorra una settimana o giù di lì prima della pubblicazione di informazioni delicate. Allo stesso tempo si noti che la stampa popolare sembra suggerire che è la dirigenza del Fondo a mostrarsi reticente. Tutto ciò è sotto il controllo del CE, a sua volta dominato dai paesi industrializzati. Sfortunatamente, l'orientamento del CE su questo tipo di argomenti permette di fatto alla maggior parte dei direttori di impedire la divulgazione di qualunque informazione.

Quanto alle pubblicazioni sulle linee di politica economica, vi sono ancora meno ragioni per non renderle immediatamente disponibili. Si spera che la loro distribuzione possa dare vita a un proficuo dibattito, che offrirebbe al Fondo nuove idee. Una simile apertura alimenterebbe il dialogo del Fondo con le università e il settore privato (banche commerciali e d'investimento). Alle nuove idee contribuirebbero i dibattiti interni al FMI e quest'ultimo potrebbe trarre beneficio dalle opinioni dei mercati finanziari.

Un tema legato alla trasparenza e spesso ignorato è quello del processo decisionale del Fondo e delle procedure che lo regolano. Il Fondo prende decisioni che investono il personale, la revisione dei programmi, l'accesso di un paese alle sue risorse e così via. Tali decisioni appaiono opache non solo al mondo esterno, ma in alcuni casi persino allo stesso CE del Fondo.

Per accrescere la propria credibilità, il Fondo deve trovare un modo per controllare quanto avviene ai prestiti che concede. Come viene utilizzato il denaro? finisce in un buco nero? serve a pagare la cauzione a politici e personalità locali? trova la strada per i conti delle banche svizzere? Si tratta di questioni cruciali per la credibilità del FMI nel lungo periodo. In caso contrario i contribuenti (soprattutto quelli dei paesi emergenti o in via di sviluppo) dovranno pagare i rimborsi al fondo per molti anni a venire per arricchire i politici locali corrotti; non è questa la ricetta giusta per contribuire alla credibilità

dovrebbe ridursi a una riverniciata rapida e superficiale, ma dovrebbe essere estesa e duratura.

Nei cinquant'anni trascorsi dalla sua istituzione, il Fondo non è mai stato sottoposto a una revisione davvero esauriente. All'ordine del giorno erano i cambiamenti saltuari e gli opportunismi politici. L'economia e il sistema finanziario mondiali sono stati attraversati da mutamenti drastici e profondi, ma nel caso del Fondo, incaricato del loro coordinamento, ciò non è avvenuto. Ora il momento è più che mai opportuno perché il Fondo esamini se stesso, per cambiare e adattarsi. Se tale revisione deve sottostare al vaglio del tempo, non andrebbe indirizzata esclusivamente alle politiche di programma del FMI, ma dovrebbe essere davvero completa, e dovrebbe investire questioni inerenti al governo, all'organizzazione, alle operazioni giornaliere, alla struttura del capitale e altro. Tali aree d'intervento racchiudono una serie di elementi che meritano un esame attento e minuzioso, quali le quote e la struttura di voto, il CE e le funzioni amministrative, le politiche del personale, l'indipendenza politica e la trasparenza, la credibilità e la disponibilità di risorse. Le riforme nelle linee di politica economica hanno ricevuto molta attenzione nell'ambito della comunità finanziaria, politica e accademica, ma le questioni organizzative e operative sono state per lo più ignorate.

Oltre alle riforme, il Fondo dovrebbe anche sforzarsi di consolidare un più ampio sostegno internazionale verso le proprie politiche. Il FMI negozia i propri programmi solo con un gruppo ristretto di funzionari statali, solitamente il Ministro delle finanze e il Governatore della banca centrale, e non prevede alcun procedimento formale che lo porti a consultarsi con la società civile. Il Primo Ministro del Regno Unito Tony Blair ha suggerito che le politiche del FMI siano soggette in misura maggiore a una valutazione esterna, e che esso debba tentare di raccogliere un consenso pubblico intorno alle proprie riforme (Wighton 1998). Il FMI potrebbe nominare un comitato di revisori esterni (composto da uomini d'affari, professori universitari e rappresentanti delle ONG) per ogni regione geografica del pianeta, con il compito di valutare i programmi del Fondo relativi a quella regione; un primo passo in tale direzione è stato già fatto nel caso dell'America Latina. Il processo di valutazione dall'esterno sta avanzando rapidamente; l'ESAF, la ricerca e la vigilanza sono state tutte sottoposte alla revisione esterna, e altre aree probabilmente ne seguiranno l'esempio. Ciò va a beneficio della salute dell'istituzione nel

lungo periodo. La società civile può contribuire a stimolare un dibattito oggettivo sulle linee di politica economica, in particolare offrendo opinioni, metodologie e proposte alternative. Per arrivare a essere un'istituzione finanziaria più credibile ed efficace, il Fondo potrebbe estendersi anche verso ambienti quali: coloro che lavorano con i poveri, i rappresentanti dei lavoratori, gli accademici, le ONG e le rappresentanze delle associazioni delle piccole e medie imprese. Ciò contribuirebbe ad assicurare la difesa delle spese sociali di base e la minimizzazione della disoccupazione. In assenza di una consultazione adeguata del pubblico da parte del governo attraverso incontri interattivi, testimonianze e incontri di lavoro regolari, i programmi del FMI possono non individuare i problemi cruciali, né possono prevedere le verosimili conseguenze negative e ottenere il sostegno popolare per politiche di difficile realizzazione. Tutto ciò andrebbe corredato da uno sforzo completo di pubbliche relazioni di dimensioni mondiali. Gli alti dirigenti del Fondo non dovrebbero opporsi a riforme estese, ma al contrario ne dovrebbero rappresentare gli elementi catalizzatori. Le riforme fondamentali non possono che rafforzare il Fondo e migliorarne il funzionamento in un mondo che non sta fermo per nessuno.

Infine, le riforme più significative e sostanziali suscitano sempre perplessità in merito al loro realismo politico. Le nostre proposte, nel complesso e individualmente, saranno definite politicamente ingenuie. Ci attendiamo una simile critica ma francamente ci lascerebbe delusi, poiché riteniamo che una riforma radicale richieda sempre una buona dose di ingenuità e di idealismo. In ultima analisi, se le idee meritano di essere messe in pratica, si può esser certi che le autorità politiche non perderanno di vista la realtà politica. Speriamo che questo articolo si riveli un utile catalizzatore per un dibattito significativo sulla riforma organizzativa e operativa del FMI.

#### BIBLIOGRAFIA

- ASKARI, H. (1991), *Third World Debt and Financial Innovation: the Experience of Chile and Mexico*, OECD, Paris.
- BANDOW, D. e I. VASQUEZ (1994), "A record of addiction and failure", in *Perpetuating Poverty: the World Bank, the IMF, and the Developing World*, Cato Institute, Washington, pp. 15-36.
- BIRD, G. (1995), *IMF Lending to Developing Countries: Issues and Evidence*, Routledge, New York.

- BLUSTEIN, P. (1999), "IMF concedes errors in Asia but denies aggravating crisis", *Washington Post*, 20 gennaio, p. F3.
- BROWNE, R.S. (1994), "Alternatives to the International Monetary Fund", in J. Cavanagh, D. Wysham e M. Arruda eds, *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order*, Pluto Press, London, pp. 57-73.
- CALOMIRIS, C.W. (1998a), "The IMF's imprudent role as lender of last resort", *The Cato Journal*, vol. 7, no. 3, pp. 275-94.
- CALOMIRIS, C.W. (1998b), "Blueprints for a new global financial architecture", testo presentato alla U.S. House of Representatives, 7 ottobre.
- CARREAU, D. (1994), "Why not merge the International Monetary Fund (IMF) with the International Bank for Reconstruction and Development (World Bank)", *Fordham Law Review*, no. 62, May, pp. 1999-2000.
- CATAN, T. (1999), "World Bank considers new lines of credit", *Wall Street Journal*, 12 April, p. B5.
- COHEN, A. (1999), "Russia does not need new IMF loans", *The Heritage Lectures*, no. 626, Heritage Foundation, February.
- THE ECONOMIST* (1999), "World financial regulation: plumb lines", 27 February, p. 74.
- FISCHER, S. (1998), "In defense of the IMF", *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 4, pp. 103-06.
- FRIEDMAN, M. (1998), "Markets to the rescue", *Wall Street Journal*, 13 October, p. A22.
- GUITAN, M. (1999), "Conditionality: past, present, future", *IMF Staff Papers*, vol. 42, December, pp. 792-835.
- HAROLD, J. (1998), "From grandmotherlieness to governance: the evolution of IMF conditionality", *Finance and Development*, no. 35, December, pp. 44-47.
- HORSEFIELD, J.K. and M.G. DE VRIES (1969), *The International Monetary Fund 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation*, International Monetary Fund, Washington.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1970-1998), *Annual Report*, various issues, Washington.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1994), "HALIFAX Summit Communiqué", IMF Press Office, Washington, 16 June.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1998), *Financial Organization and Operations of the IMF*, Treasurer's Department, Washington.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1999a), *Press Release*, no. 99114, 25 April.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1999b), "IMF-supported programs in Indonesia, Korea and Thailand: a preliminary assessment", January.
- JIMÉNEZ, J.J. (1999), "Implication for IMF members of US conditions to eleventh quota increase in the Fund", *Intergovernmental Group of Twenty-four on International Monetary Affairs*, no. G24, April.
- KAPUR, D. (1998), "The IMF: a cure or a curse?", *Foreign Policy*, no. 111, 22 June, pp. 114-29.
- LISSAKERS, K. (1998), Testimony: *Hearing on the IMF before the General Oversight subcommittee of the banking and Financial Services Committee*, US House of Representatives, 105<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 12 April.