

LUISS



Facoltà di Scienze Politiche, Relazioni Internazionali

Cattedra di Global Justice

**CRITICHE AL FONDO MONETARIO
INTERNAZIONALE**

Relatore:

Domenico Melidoro

Correlatore:

Gianfranco Pellegrino

Candidato:

Alberto Armano

Matr. 639232

Indice:

Capitolo 1: Cos'è e a cosa serve il Fondo Monetario Internazionale.

- 1.1 Nascita del Fondo Monetario Internazionale
- 1.2 Scopo e funzioni dell'organizzazione
- 1.3 Assetto, struttura e risorse

Capitolo 2: Ruolo del Fondo Monetario Internazionale nel panorama globale.

- 2.1 Globalizzazione e governo globale

Capitolo 3: Gestione delle politiche del FMI

3.1 Troppo potere nelle mani di pochi

3.2 Il caso etiope

3.3 Le ricette del Fondo

Capitolo 4: Il caso del Sud-Est asiatico

4.1 Crisi asiatica del 1997: ruolo e interventi del FMI

Capitolo 5: Un futuro migliore.

5.1 Interventi necessari

5.2 Tentativi di riforma

5.3 Nuove prospettive

Capitolo 1: Cos'è e a cosa serve il Fondo Monetario Internazionale.

1.1 Nascita del Fondo Monetario Internazionale

Dalla fine del XIX secolo fino allo scoppio della Prima Guerra mondiale, l'umanità ha assistito alla più grande fase di stabilità ed espansione economica mai verificatasi fino ad allora.

Si calcola che la quota delle esportazioni sul prodotto mondiale nel 1913 raggiunse un picco che non fu eguagliato fino al 1970. Ad incrementarsi non furono solo gli scambi commerciali internazionali, ma ci fu un vero e proprio exploit del settore finanziario mondiale.

Venne incrementato un grande flusso di denaro che proveniva soprattutto dalle maggiori potenze europee, che, trovandosi in una situazione di netto avanzo (surplus) della bilancia commerciale, avevano la necessità di finanziare progetti ed investimenti al di fuori dei confini domestici; primo Paese fra tutti la Gran Bretagna che da quel momento prese a supportare finanziariamente svariati progetti diretti specialmente verso il continente americano e l'Australia.

Gli scambi economici e finanziari erano regolati da un sistema che permise per tutto quel periodo di godere di una fortissima stabilità, il cosiddetto “gold standard” (sistema monetario aureo). Già dal nome è facile intuire che appunto l'unità di conto nelle transazioni internazionali era l'oro.

Ciò avveniva perché l'unità di misura di ogni valuta corrispondeva ad una determinata quantità dello stesso metallo prezioso. Infatti, era proprio la

moneta di ogni valuta che veniva coniata in oro così da poter corrispondere ad un esatto valore in correlazione alla quantità aurea presente in monete di altre valute; il discorso era equivalente anche per le banconote che rappresentavano la moltiplicazione della quantità d'oro presente nelle monete metalliche.

Tutto ciò consentiva praticamente che i rapporti di cambio tra valute erano praticamente fissi, perché dipendevano tutti dal valore attuale dell'oro. Inoltre, a garantire la credibilità di questo sistema, erano tutti i Paesi, che, tramite le loro Banche Centrali, si impegnavano a convertire su richiesta denaro in oro.

Si innescava a questo punto un meccanismo equilibratore automatico dei saldi di bilancia dei pagamenti, per la prima volta illustrato dal filosofo e storico David Hume. Ad ogni aumento dello stock di oro corrispondeva un aumento nello stesso senso dei prezzi interni che, a sua volta, si traduceva in una minore capacità di esportazione sui mercati mondiali - i beni esportati divenivano meno a buon mercato -, la quale andava prima o poi a correggere lo squilibrio.

Il meccanismo funzionava in modo perfettamente simmetrico nel caso di una riduzione degli stock di moneta. Era ciò il riflesso di quella che è divenuta nota come “*teoria quantitativa della moneta*”, in base alla quale ad ogni variazione dello stock di moneta in circolazione in un'economia corrisponde una variazione nello stesso senso e di entità proporzionale dei prezzi.¹

Lo scoppio della Prima Guerra Mondiale nell'estate del 1914 pose fine a questa vera e propria età dell'oro.

¹ G.Schlitzer, *Il Fondo Monetario Internazionale*, Il mulino, 2011.

Da quel momento in poi nulla fu più come prima, anche a guerra conclusa, infatti, le politiche economiche adottate dai Paesi non furono più orientate verso quell'idea di sviluppo basata sul modello multilaterale impresso sulle scelte anteguerra, complice soprattutto la questione delle riparazioni di guerra. Addirittura, dal 1929, anno della famosa crisi di Wall Street, ebbe inizio il periodo della “grande depressione” in cui tutti i Paesi più industrializzati, in particolar modo quelli più legati agli Stati Uniti, registrarono crisi e periodi di fortissima instabilità.

Le ripercussioni sugli equilibri e sui rapporti economici internazionali furono drammatiche: tutti i Paesi adottarono misure protezionistiche che bloccavano qualsiasi via al commercio estero facendo regnare una totale anarchia economica.

Ad aggravare in via definitiva questo periodo fu l'inizio del nuovo conflitto mondiale che fece cessare la stragrande maggioranza dei flussi internazionali commerciali e dei capitali privati.

È proprio in questo scenario storico che emerse l'esigenza da parte di tutta la comunità internazionale di dotarsi di un foro permanente che potesse assicurare più stabilità alle politiche economiche per evitare il ritorno di periodi come quello corrente dominati da forti disordini.

Era chiaro a tutti che per evitare l'insorgere di nuovi conflitti generalizzati era necessario garantire una forte solidità alle economie di ogni Paese. Dai primi anni '40, tra i tanti, si iniziarono a delineare due piani di riforma differenti che furono oggetto di grandi dibattiti nelle comunità scientifiche.

Da una parte c'era il progetto di John Maynard Keynes, illustre economista britannico, mentre dall'altra quello dello statunitense Harry Dexter White. Il primo prevedeva la creazione di una Clearing Union, ovvero un organismo che avrebbe avuto il compito detenere i depositi di

tutte le banche centrali; ovvero un istituto delle banche centrali che avrebbe gestito la liquidazione dei debiti e dei crediti ufficiali.

Nel piano era prevista anche la creazione di una nuova moneta agganciata al prezzo dell'oro che sarebbe stata la valuta in cui sarebbero state denominate le riserve all'interno della Clearing Union, il *bancor*.

Ciascun Paese poteva quindi scambiare oro con *bancor* utilizzandolo per far fronte ai propri debiti. Ultimo elemento del progetto era la creazione di una serie di protocolli di vigilanza da attuare soprattutto per scoraggiare i flussi di investimento speculativi, ma anche per evitare indebite fughe di capitale da Paesi con penuria di risparmio.

L'altro piano, noto anche come piano White, prevedeva la costituzione non di una "camera di compensazione", bensì di un Fondo di stabilizzazione che avrebbe dovuto far fronte alle richieste degli Stati aderenti nei momenti di difficoltà finanziaria.

A differenza della Clearing Union, il Fondo avrebbe avuto una capacità limitata, che tra l'altro sarebbe dipesa dal quantitativo di denaro apportato da ogni singolo Paese tramite il pagamento della quota annuale.

Ogni Paese poteva poi chiedere in cambio della propria valuta, o in cambio d'oro, la valuta di un altro Stato membro nel caso in cui questo registrava un deficit di bilancia dei pagamenti nei confronti di quest'ultimo. Anche qui White aveva previsto l'uso di una nuova moneta internazionale, l'*unitas*, ma semplicemente come unità di conto.

Alla fine, la decisione sul piano da adottare arrivò nell'aprile del 1944 e non è difficile intuire che la scelta ricadde proprio su quello statunitense, soprattutto per la posizione di forza che gli Stati Uniti potevano giocare in quel periodo, consapevoli di una ormai imminente vittoria sia sul fronte europeo, sia su quello del pacifico.

L'accordo sulla creazione del cosiddetto "Fondo Monetario Internazionale" fu poi la base della futura conferenza di Bretton Woods qualche mese più tardi.

Il primo luglio del '44 ebbe inizio a Bretton Woods, nel New Hampshire, la conferenza internazionale più famosa ed emblematica della storia economica moderna alla quale parteciparono 45 Paesi con ovvia esclusione delle potenze nemiche, Germania, Giappone ed Italia.

I lavori furono divisi in tre commissioni, una sulla creazione della Banca Mondiale presieduta da Keynes, una sulla creazione del Fondo Monetario Internazionale presieduta da White, ed un'altra per regolare alcuni aspetti della cooperazione finanziaria internazionale.

Frutto della conferenza furono gli statuti, gli Articles of Agreement, del Fmi e della Birs; inoltre, era presente anche un articolo che rifaceva alla creazione di un'organizzazione che regolasse il commercio mondiale, la futura OMC.

E così, con la ratifica da parte dei due terzi dei Paesi che presero parte alla Conferenza, il 27 dicembre del 1945 ebbe vita il Fondo Monetario Internazionale.

1.2 Scopo e funzioni dell'organizzazione

Fin dalla sua nascita il Fmi venne designato di competenze piuttosto delineate: secondo quanto riportato dallo statuto, ad esso erano assegnati compiti di stabilizzazione delle relazioni monetarie e finanziarie internazionali, quindi di coordinamento e di sorveglianza sulle politiche economiche e del cambio perseguite dai Paesi membri.

A tal fine gli venne assegnata la gestione di un *sistema di cambi fissi ma aggiustabili* – quello che è divenuto noto come *sistema di Bretton Woods* – ed in più il compito di aiutare finanziariamente i Paesi che registravano squilibri temporanei nella bilancia dei pagamenti.

Inoltre, venivano definiti anche i rispettivi campi di azione tra il Fmi e la futura Omc all'interno della regolamentazione del commercio internazionale, in cui quest'ultima avrebbe operato contro gli strumenti tradizionali delle politiche protezionistiche, come i dazi e le restrizioni quantitative, e il Fmi avrebbe agito per rimuovere gli impedimenti di natura monetaria, quindi tutto ciò che rientrava nell'ambito delle politiche del cambio e del sistema internazionale dei pagamenti.²

Oggi possiamo individuare all'interno del Fondo due funzioni principali attraverso cui attuare la cooperazione economica, quella della sorveglianza e quella finanziaria.

L'obiettivo di cooperazione economica internazionale specialmente dagli ultimi decenni, sta diventando sempre più rilevante.

Il Fmi cerca di coordinare le politiche economiche dei vari Stati membri per massimizzare le esternalità positive e minimizzare quelle negative.

² G.Schlitzer, *Il Fondo Monetario Internazionale*, Il mulino, 2011.

Rispecchia quindi il fine principale dell'organizzazione dato che si propone di assicurare stabilità monetaria e finanziaria, considerata un vero e proprio bene pubblico.

Il Fondo favorisce ciò attraverso varie modalità: assicurando stabilità sul mercato dei cambi; andando a soccorrere i Paesi colpiti da crisi economiche, specialmente quando c'è il rischio che queste possano facilmente "contagiare" altre economie; e cercando di prevedere - ed eventualmente correggere - in tempo l'insorgere di instabilità sistemiche. Il fine ultimo di questa ricercata stabilità è quello di assicurare una crescita globale quanto più sana ed organica possibile.

Dal punto di vista pratico però ci si rende subito conto di quanto sia difficile assicurarsi questo equilibrio; basti pensare al fatto che ogni Stato ha il proprio obiettivo di politica economica, che non va sempre nella stessa direzione della maggiore cooperazione tra le nazioni che il Fondo si impegna a perseguire.

Andando ad analizzare in dettaglio le due funzioni principali dell'organizzazione bisogna senza dubbio partire da quella che viene considerata la più importante, quella dedicata alla sorveglianza. Essa è una funzione estremamente complessa che richiede l'attività di ogni membro del Fondo.

Si distingue in due azioni, una di *sorveglianza bilaterale*, che riguarda l'osservazione di un solo Paese, ed una *multilaterale*, che prende in considerazione tutte le informazioni estrapolate da ciascuno Stato per arrivare ad un punto di osservazione economico-finanziario globale.

L'azione di sorveglianza bilaterale si divide in due livelli, il primo analizza le politiche del cambio e il corretto funzionamento del sistema multilaterale dei pagamenti correnti, secondo quanto sancito dall'art. VIII dello Statuto, dato che, seppur liberi di adottare regime di cambio che

preferiscono, i Paesi devono garantire la *convertibilità delle partite correnti*, obbligo sancito dal suddetto articolo.

Ciò vuol dire che il Fondo deve impegnarsi a sorvegliare che i comportamenti degli Stati membri non vadano in contrasto con le sue disposizioni.

Mentre il secondo livello su cui si esercita l'azione di sorveglianza comprende l'analisi di una serie di altri dati che ogni anno i Paesi membri sono obbligati a fornire ai tecnici del Fondo per vigilare sulla stabilità del sistema dei cambi.

I funzionari del Fmi per assicurarsi un adeguato funzionamento del sistema economico mondiale possono avviare anche consultazioni, dette "*consultazioni ex. Art. IV*", al fine di redigere un rapporto contenente una serie di informazioni strutturali di natura politica ed economica su quel determinato Paese.

Tale pratica trova giustificazione nel fatto che le scelte interne hanno sempre delle ripercussioni sull'esterno; nel corso degli anni il livello delle informazioni è diventato via via sempre maggiore, a tal punto che vengono richiesti dati particolari come la flessibilità del lavoro e della concorrenza, o anche maggiori informazioni sui sistemi di sicurezza sociale al fine di verificare se ogni Paese è in grado di soccorrere le fasce più deboli della popolazione.

Per quanto riguarda invece l'azione di sorveglianza multilaterale, essa non è altro che il controllo di tutti i dati forniti dai singoli Stati membri, più una serie di altri dati macroeconomici aggregati, come ad esempio i movimenti di capitale, la liquidità internazionale, i regimi di cambio ecc.

Questa raccolta di informazioni permette ai funzionari del Fondo di avere una panoramica a 360 gradi dell'attuale situazione economica mondiale.

Le analisi e le raccomandazioni del Fondo vengono poi esternalizzate attraverso la redazione di documenti, studi e rapporti che consentono a tutti gli operatori economici di formulare delle previsioni sui possibili risvolti dell'economia mondiale.

La raccolta, il possesso e l'analisi di tutte queste informazioni rendono il Fmi l'organizzazione più aggiornata in assoluto, capace quindi di fornire le previsioni più accurate possibili.

È qui che si ritrova un primo elemento di forte critica – che verrà analizzato meglio in seguito – in quanto gli economisti del Fondo, in possesso di tutte le conoscenze necessarie, non sono stati in grado di predire alcune disastrose crisi che potevano sicuramente essere evitate.

L'altra funzione principale, come si è anticipato, è quella finanziaria. Il Fmi rende disponibili le proprie risorse agli Stati membri qualora si trovassero in situazioni di squilibrio insorte nelle proprie posizioni esterne manifestate in deficit nella bilancia dei pagamenti, o in una posizione di precarietà delle proprie riserve finanziarie.

Questa funzione è intesa per evitare che un Paese, per risolvere i detti problemi, faccia ricorso a soluzioni estreme che possono seriamente minare sia la stabilità interna, ovvero la situazione dei propri cittadini e delle proprie risorse, sia quella esterna, cioè i rapporti con gli altri Stati e l'eventuale coinvolgimento di questi ultimi.

Nell'esercizio di questa funzione il Fondo cerca di mantenere sempre un equilibrio tra le risorse concesse in prestito e il grado di correzione delle politiche economiche, in altre parole tra finanziamento esterno ed aggiustamento interno.

Affinché si proceda nella seguente direzione, l'esborso di fondi è sempre vincolato all'attuazione di una serie di misure correttive di politica

economica. Questa pratica prende il nome di *condizionalità* (conditionality).

L'obiettivo del Fondo non è solo fine al Paese, ma anche al fatto che quest'ultimo sia messo in condizione di estinguere il debito contratto, per questo motivo si dice che ha una doppia funzione.

I contenuti della condizionalità sono gli stessi che si attuano alla sorveglianza bilaterale, con la differenza che questi seguono degli obiettivi ben precisi che il paese in difficoltà deve realizzare nel corso del programma stabilito.

I criteri su cui vengono concordate le condizioni sono espressi in termini di valori massimi o minimi su alcune variabili facilmente controllabili dal governo, come il livello del deficit pubblico, l'ammontare di riserve, la crescita degli aggregati monetari.

Generalmente si tratta di indicatori quantificabili sui quali i dati sono tempestivi, così da essere costantemente monitorati dai tecnici del Fmi. La condizionalità è molto importante anche per una maggiore garanzia sul prestito, esso infatti non viene elargito in un solo momento, ma ciò avviene in *tranches*, e quindi nella decisione della concessione di ogni singola tranche vengono valutati i progressi che il governo di quel Paese sta compiendo per attuare le linee guida espresse dal Fondo.

L'organizzazione può quindi decidere in qualsiasi momento se proseguire, sospendere o annullare del tutto il programma di finanziamento a seconda della condotta.

Nell'esercizio di questa funzione il Fondo ha ideato una serie di strumenti finanziari che permettono la migliore risposta in base alla situazione corrente. Il più diffuso ed utilizzato è lo *Stand-by Arrangement* (Sba), che risponde all'esigenza di fronteggiare squilibri temporanei o ciclici della

bilancia dei pagamenti, e che quindi si ritiene che abbiano una breve durata, il rimborso infatti viene fissato in un massimo di cinque anni.

Per le crisi strutturali, che prevedono sia una maggiore durata, sia un maggior esborso di denaro, è stato introdotto l'*Extended Fund Facility* (Eff), in questo caso quindi il tempo di rimborso ha un massimo di dieci anni, e l'ammontare del prestito è molto più grande.

Negli ultimi anni, in risposta alla crisi economica del 2008, sono stati creati altri nuovi strumenti più specifici che hanno avuto come target la prevenzione di crisi, questi sono la *Flexible Credit Line*, destinata ai Paesi membri più virtuosi, che è l'unico strumento a non avere condizionalità, e la *Precautionary Credit Line*, destinata agli Stati con politiche sostanzialmente sane, ma che presentano qualche vulnerabilità. Non sono mancati poi negli anni strumenti *ad hoc* per fronteggiare appunto crisi specifiche³.

È bene ricordare che, attraverso la funzione finanziaria, i prestiti del Fmi non vanno a soddisfare appieno le esigenze del Paese in difficoltà, perché per natura, come si vedrà nel prossimo paragrafo, i fondi a disposizione sono limitati.

Essi però hanno un'importantissima funzione catalizzatrice per altri investimenti: attraverso il principio della condizionalità, infatti, i governi richiedenti aiuto devono necessariamente attenersi ai programmi stabiliti dall'organizzazione, pertanto questa pratica fornisce una garanzia anche per gli altri creditori che saranno quindi più disponibili ad elargire prestiti, e a condizioni più favorevoli.

Sebbene la *condizionalità* venga descritta teoricamente come una cosa estremamente positiva e costruttiva, è bene chiarire fin da subito che

³ G.Schlitzer, *Il Fondo Monetario Internazionale*, Il mulino, 2011.

proprio questo è il punto di maggiore critica da parte di molti illustri economisti: il vero nodo della questione, infatti, è il giudizio sulle condizioni imposte dal Fondo.

Nei prossimi capitoli si approfondiranno nel dettaglio le varie vicende in cui l'organizzazione è stata coinvolta e le modalità d'azione che essa ha attuato.

Si vedrà se le condizioni sono state mirate al benessere di quel Paese da un punto di vista economico e sociale, o se invece sono andate a vantaggio di altri soggetti.

Prima di concludere il capitolo non si può non elencare un'altra funzione del Fondo, che, sebbene non ricopra la stessa importanza delle due precedenti, ricopre comunque una grandissima utilità.

Si parla della funzione di assistenza tecnica e formazione, detta anche *Capacity building*, grazie alla quale l'organizzazione fornisce a quei Paesi più economicamente e socialmente sottosviluppati tutta l'assistenza tecnica ed informativa su tematiche economico-finanziarie come la competenza fiscale, monetaria, della bilancia dei pagamenti e anche statistica, a seconda del caso e dell'esigenza.

Negli anni sta avendo assumendo sempre più peso all'interno del Fondo, tanto che sono state notevolmente aumentate le risorse destinate a quest'area. Ciò è un bene in ottica sociale perché l'intento è appunto quello di fornire le conoscenze di base per far sì che un Paese possa svilupparsi e raggiungere determinati standard.

L'auspicio è che questa attività possa essere d'aiuto per formare classi dirigenti che a loro volta possano creare sistemi di informazione per tutta la popolazione, nonché permettere, attraverso le nuove conoscenze, di

migliorare le condizioni di vita dei cittadini delle fasce più povere e disagiate.

1.3 Assetto, struttura e risorse

Per espletare la funzione finanziaria e per permettere al Fondo la sua attività, esso ha bisogno necessariamente di disporre di risorse economiche proprie.

Il Fmi non si rifornisce sul mercato dei capitali, come fa ad esempio la Banca Mondiale con l'emissione di obbligazioni, ma acquisisce i fondi necessari dai propri membri grazie al conferimento delle *quote* partecipative.

Le quote sono funzionali non solo all'attività di finanziamento, ma anche per altri scopi. Esse rappresentano i contributi dei singoli Paesi membri e sono ovviamente proporzionate all'importanza economica di ciascuno Stato.

Il versamento è effettuato per il 25% in Diritti Speciali di Prelievo (Dsp), uno strumento del Fmi che funge sia da valuta di riserva internazionale, sia da unità di conto, il cui valore discende da un paniere di cinque valute nazionali, il dollaro statunitense, l'euro, lo yen, la sterlina e dal 2016 il renmimbi. Il rimanente 75% invece è conferito nella propria valuta nazionale.

La prima parte della quota, quella in Dsp, può essere temporaneamente ritirata in qualsiasi momento e senza l'imposizione di condizioni. Come si è detto le quote non servono esclusivamente al finanziamento dei Paesi membri in difficoltà.

Una delle funzioni principali, infatti, è quella della determinazione del potere di voto dei singoli membri. Nel Fmi non vige, come nella maggior parte delle organizzazioni internazionali, il meccanismo secondo cui ogni Stato ha diritto al proprio voto, ma quest'ultimo dipende dall'ammontare

della quota. Più precisamente ogni membro ha diritto a 750 voti base (prima dell'ultima riforma del 2010 erano 250) più un voto per ogni parte della sua quota equivalente a 100.000 Dsp. Quindi, quanto più è alta la sua quota, maggiore sarà il suo potere di voto all'interno dell'organizzazione.

Le quote vengono poi sottoposte ad una revisione di norma ogni cinque anni. Anche il meccanismo di voto e delle relative quote è più volte stato sottoposto a forti critiche, che verranno analizzate in seguito, proprio perché il sistema va a tutto vantaggio dei Paesi con le quote maggiori, e quindi più economicamente avanzati.⁴

Di seguito la tabella con la ripartizione delle quote al momento della nascita, e la situazione al 2016.

Paesi membri	Quote	
	1947	2016
Stati Uniti	35,62%	17,68%
Giappone	-	6,56%
Germania	-	5,67%
Francia	6,80%	4,29%
Regno Unito	16,84%	4,29%
Italia	2,33%	3,21%
Canada	3,89%	2,35%
Paesi Bassi	3,56%	1,86%
Belgio	2,91%	1,37%
Arabia Saudita	-	2,13%
Cina	7,12%	6,49%
India	5,18%	2,79%
Russia	-	2,75%
Brasile	1,94%	2,35%
Messico	1,17%	1,90%

5

Il dato più rilevante, sul quale è utile una breve riflessione, è quello che emerge dalla quota degli Stati Uniti; da qui, infatti, si evince la ragione

⁴ E. Sciso, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli Editore

⁵ Per i dati del 1947: Fmi, *Annual Report*, 1947; per i dati del 2016: Fmi, *Annual Report*, 2016

dell'influenza esercitata da questi ultimi sulle politiche che verranno analizzate nei capitoli successivi.

Il Fmi può avvalersi anche di altri strumenti per reperire le proprie risorse che può attivare in situazioni straordinarie in cui è in gioco la stabilità e il funzionamento del sistema finanziario e monetario internazionale. Questi strumenti corrispondono a due linee di credito, il Gab (General Arrangements to Borrow) e il Nab (New Arrangements to Borrow).⁶ Sostanzialmente sono due accordi molto simili in cui l'unica differenza è l'ammontare di credito prefissato e i soggetti partecipanti, il primo è tra il Fondo e il G-10, ovvero i Paesi del G-7 più Belgio, Paesi Bassi, Svezia e Svizzera, e può erogare fino a 27 miliardi di dollari, mentre il secondo è esteso a molti più Paesi ed ha una capacità di finanziamento pari a quasi 600 miliardi di dollari. Al Fondo, tuttavia, non è preclusa la possibilità al ricorso diretto ai mercati di capitali, anche se finora questa pratica non è mai stata attivata.

Parlando invece dell'assetto decisionale, la struttura del Fmi non è molto diversa da quella di una normale società d'affari. Partendo dalla figura degli "azionisti", che in questo caso sono i 190 Paesi membri, essi sono rappresentati tramite i loro ministri delle finanze o attraverso i governatori delle rispettive banche centrali nel "*Consiglio dei Governatori*".

A quest'organo sono riservate le decisioni sull'aumento delle quote e sull'ammissione di nuovi membri, si riunisce di norma una volta l'anno, ma se i membri sono chiamati alla votazione di qualche misura urgente viene abilitata la pratica del voto per posta.

Per quanto riguarda invece l'indirizzo strategico del Fondo, esso viene deciso all'interno di un altro organo consultivo, chiamato "Comitato

⁶ E. Sciso, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli Editore

monetario e finanziario internazionale”, la cui partecipazione è riservata ai Governatori di soli 24 Paesi.

Il problema della rappresentazione totale viene risolto grazie alla creazione di *constituencies*, ovvero un istituto che garantisce agli Stati con un peso economico e politico minore la rappresentanza da parte di un altro Paese; ad esempio, l'Italia, che possiede il seggio permanente, rappresenta anche la Grecia, il Portogallo, Malta, San Marino, l'Albania e Timor Est.⁷

La guida amministrativa vera e propria è svolta invece da un altro organo, il Consiglio di amministrazione (*Executive Board*), che è composto da 24 Direttori Esecutivi, che sono al tempo stesso sia rappresentanti dei Paesi membri, sia dipendenti del Fondo. È presieduto dal Direttore Generale ed esercita le principali funzioni come quella di sorveglianza, di approvazione degli accordi finanziari per i prestiti, ed inoltre discute in modo preliminare le proposte che richiedono la decisione dei Governatori.

Uno dei dibattiti più accesi durante la Conferenza di Bretton Woods riguardò proprio il ruolo dei Direttori Esecutivi, e la struttura del Consiglio di amministrazione.

Infatti, data l'importanza dell'organo, non si voleva che i suoi incaricati svolgessero per lo più parte della loro vita lavorativa nel loro Paese dedicando minor tempo al Consiglio. Venne deciso quindi che i Direttori Esecutivi dovessero avere una funzione permanente a Washington, nella sede del Fmi, anche se ciò incontrò le perplessità specialmente della delegazione britannica che temeva una forte influenza della politica statunitense sull'organizzazione.

Il potere di voto all'interno dell'organo rispecchia quindi l'importanza delle quote di ciascun Paese, sommati con gli altri Stati che esso

⁷ G.Schlitzer, *Il Fondo Monetario Internazionale*, Il mulino, 2011.

rappresenta, seguendo la stessa logica del Comitato monetario e finanziario internazionale; quindi, riprendendo l'esempio di prima, l'Italia avrà potere per la sua quota (3,31%) più la somma delle quote degli altri paesi (quindi la quota finale sarà di circa 4,2%).

È bene precisare che nelle decisioni del Consiglio di amministrazione non si ricorre quasi mai al voto formale, ma viene per lo più privilegiato il voto per consenso, quindi sempre tenendo conto delle dell'effettivo potere di voto dei singoli rappresentanti, ma sottolineando il carattere cooperativo e solidale dell'istituzione.

In ogni caso sono previsti due tipi di quorum a seconda delle decisioni, può essere quindi o del 70% o dell'85%; il dato che ne emerge sin da subito è che gli Stati Uniti, nel caso in cui vigesse il secondo quorum, avrebbero un vero e proprio diritto di veto scaturito dal fatto che la quota da questi posseduta è più grande del 15%⁸.

Con l'istituzione delle *constituencies* si è voluto porre rimedio al problema secondo cui, tramite accordi, i Paesi più sviluppati formassero una coalizione per favorire i propri interessi ai danni di questi ultimi.

In ogni caso, quando si è dovuto ricorrere al voto per le decisioni, non è mai successo che tutto il blocco dei maggiori Paesi industrializzati si sia ritrovato compatto, la maggior parte delle volte emergono più di due blocchi contrapposti.

Si è notato che i paesi con maggiori quote diano molta importanza alle esigenze dei Paesi che storicamente hanno in un modo o nell'altro controllato: la Germania e la Russia sono state solite schierarsi con i Paesi dell'Europa dell'Est, Giappone, Cina e Australia con i Paesi del pacifico,

⁸ Vedi tabella a pag. 16.

Stati Uniti e Spagna verso l'America latina, e la Gran Bretagna e la Francia verso le loro vecchie colonie.

Infine, l'Organizzazione è dotata della figura del Direttore Generale, che oltre a presiedere il Consiglio di amministrazione e tutta la struttura organizzativa, è il legale rappresentante del Fmi e di conseguenza può parlare a suo nome.

Ha un mandato di cinque anni e può essere rieletto. Ultima nota da sottolineare è la vecchia tradizione che riguarda questo ruolo ed il suo omologo della Banca Mondiale, è che il primo sia sempre un europeo, mentre il secondo sia cittadino statunitense. Appare oggi una pratica alquanto scorretta ed anacronistica, soprattutto considerando l'evoluzione degli ultimi decenni che hanno avuto Paesi un tempo considerati "in via di sviluppo" come la Cina, l'India, la Russia ed il Brasile.

Capitolo 2: Ruolo del Fondo Monetario Internazionale nel panorama globale.

2.1 Globalizzazione e governo globale

Tra i fenomeni che dalla metà dello scorso secolo in poi hanno maggiormente interessato il dibattito all'interno del panorama politico, sociale ed economico c'è sicuramente quello della globalizzazione. Inizialmente, la sfida globale di un mondo sempre più interconnesso, in cui persone, merci, informazioni e denaro potessero circolare liberamente, o quasi, ad una velocità mai vista prima, veniva vista come una vera e propria rivoluzione che avrebbe potuto portare quel benessere tanto desiderato da tutti quei popoli che avevano vissuto il flagello della guerra. Inoltre, a guardare con una forte ammirazione e speranza questo fenomeno, c'erano anche tutti i Paesi in via di sviluppo e di nuova indipendenza, desiderosi di prosperare e di entrare finalmente a competere nei mercati internazionali.

Le proteste iniziate alla fine del Secolo a Seattle, Washington e Genova durante le riunioni delle più importanti istituzioni internazionali destinate a governare alcuni aspetti della globalizzazione, sembravano quindi in contrasto con le aspirazioni e le speranze che i Governi di tutto il mondo nutrivano in questo fenomeno.⁹ In realtà manifestazioni simili, ma di portata sociale e mediatica nettamente inferiore, si sono avute molto

⁹ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

spesso tra le popolazioni in via di sviluppo, specialmente quando i loro governi si trovavano ad interagire con alcune delle organizzazioni preposte alla gestione della globalizzazione.

L'avvento di questi movimenti in Occidente mostrava non solo una popolazione più informata e più aggiornata sulle vicende internazionali, ma era la dimostrazione evidente che qualcosa nel processo di globalizzazione, o meglio della sua gestione, non ha funzionato nel modo corretto.

Per capire le motivazioni di come la globalizzazione sia diventata un tema così controverso e scottante, è necessario esaminare tutte le conseguenze che si sono riversate sui vari attori dall'inizio di questo fenomeno.

Sicuramente il senso di isolamento a cui erano soggetti molti dei Paesi in via di sviluppo si è ridotto con l'apporto di tecnologie e metodi di produzione in aree del mondo fortemente sottosviluppate, ma non per tutti ciò ha significato un vero progresso. Nella maggior parte dei casi i vantaggi sono andati ai Paesi fautori della globalizzazione, che hanno ovviamente saputo sfruttare l'apertura di nuovi mercati in maniera decisamente migliore grazie alla loro posizione di forza, sia prettamente economica, sia politica, all'interno delle istituzioni internazionali.

A titolo di esempio, se si considerano i processi avuti nel commercio agroalimentare - un settore in cui molti Paesi in via di sviluppo potevano competere sfruttando i costi minori di produzione - ci si rende conto dell'ipocrisia dimostrata dagli Stati occidentali: questi, infatti, spingevano verso l'apertura dei mercati attraverso l'eliminazione delle barriere commerciali, ma al tempo stesso ne imponevano di nuove, compromettendo le possibilità ottenere quel reddito d'esportazione tanto necessario per i Paesi che si affacciavano per la prima volta sui mercati internazionali.

Ed il dato ancora più grave, in un certo senso, è che questo comportamento non ha avvantaggiato nemmeno i cittadini-consumatori dei Paesi occidentali, che hanno dovuto affrontare aumenti di prezzi dei beni legati a quel settore. Ma non è finita qui, perché, sempre rimanendo in tema di commercio agroalimentare, la maggior parte dei governi occidentali - primi fra tutti gli Stati Uniti - oltre ad alzare barriere commerciali, hanno giocato anche un'altra carta a loro favore, quella delle sovvenzioni statali; in questo modo si rendono altamente competitivi i prodotti nazionali che possono essere venduti a prezzi stracciati sui mercati penalizzando i produttori degli Stati che non possono fare lo stesso.

Ciò dimostra come alla fine gli interessi commerciali e finanziari particolari hanno sempre avuto la meglio sulle più proficue scelte da compiere. E se questo era un discorso riguardante il mercato agroalimentare, ciò che è stato fatto in settori più strategici, per loro natura più chiusi, come quello tecnologico, è ancora più scoraggiante.

A titolo di esempio, durante l'Uruguay Round – l'ottavo ciclo di negoziazioni commerciali in sede GATT che diede vita alla fine dello stesso all'Organizzazione Mondiale del Commercio – vennero raggiunti degli accordi che rafforzavano i diritti sulla proprietà intellettuale.¹⁰ Un'occasione che non si fecero sfuggire le industrie farmaceutiche americane le quali iniziarono a impedire la produzione di farmaci creati da parte di altre aziende straniere “sfruttando” la proprietà intellettuale delle prime.

Il problema era che queste ultime operavano nei propri mercati nazionali garantendo l'approvvigionamento di importantissimi medicinali salvavita a prezzi ridotti per i propri connazionali; da quel momento in poi le aziende americane hanno iniziato a vendere i farmaci essenziali a prezzi

¹⁰ A. Filippetti, D. Archibugi, *The Globalization of Intellectual Property Rights*, 2015.

maggiorati rispetto a quelli anteriori al loro ingresso sul mercato, e ciò è stato anche giustificato dal fatto che il nuovo prezzo sarebbe stato essenziale per l'investimento in ricerca e sviluppo, necessari per sviluppare innovazioni in quel campo.

Intanto però migliaia di persone si ritrovarono nel giro di pochissimo tempo sprovviste dei farmaci essenziali, né i governi di questi cittadini poterono farsi carico di queste spese.

L'effetto che ne sortì fu disastroso: si anteponevano ricavi, tra l'altro ridotti per le scarse quantità acquistate, alla vita di cittadini "colpevoli" di essere nati in Paesi meno sviluppati che nulla potevano contro decisioni internazionali.

La globalizzazione ha però fatto anche risvegliare l'attenzione su tematiche molto importanti. Se si guarda, infatti, all'operato di importanti organizzazioni internazionali come l'ONU e numerose sue organizzazioni come l'UNDP o l'UNCTAD, o come la Croce Rossa Internazionale e l'Organizzazione Mondiale della Sanità, che si sono fatte carico di importanti battaglie sociali contro la povertà, la guerra, le malattie che affliggono le popolazioni dei Paesi più poveri, si scopre che sono stati raggiunti obiettivi molto ambiziosi che spesso hanno assicurato migliori condizioni di vita.

Secondo un'indagine della Banca Mondiale tra il 1990 ed il 2015 il tasso di povertà estremo, calcolato considerando la percentuale di persone che vivono con meno di 1,90 \$, è sceso dal 36% a meno del 10%. Il trend mostra come la lotta alla povertà sta certamente continuando ma ad un ritmo più lento rispetto al passato. Inoltre, si evince anche un altro dato, ovvero che ad oggi il numero di persone che vivono in una fascia che va dai 3,2 ai 5,5 \$ al giorno, classificati quindi in "gravi difficoltà

economiche”, è intorno ai 3,4 miliardi, ovvero circa la metà della popolazione mondiale.¹¹

Gli aspetti più controversi della globalizzazione sono quelli prettamente economici, legati quindi al comportamento delle istituzioni finanziarie che, stabilendo le regole, o imponendo provvedimenti, hanno monopolizzato la gestione della globalizzazione economica.

Per andare al cuore della questione e capire veramente cosa non ha funzionato, per comprendere perché la maggior parte delle speranze dei Paesi in via di sviluppo sono state infrante, bisogna analizzare a fondo le tre organizzazioni internazionali finanziarie: la Banca Mondiale, l'OMC ed infine quell'organizzazione preposta al compito più difficile di tutti, quello di assicurare la stabilità finanziaria e monetaria mondiale, il Fondo Monetario Internazionale.

Questa istituzione nata sulla consapevolezza che i mercati spesso non funzionavano in maniera perfetta e che quindi potevano portare ad una crescita dell'instabilità e della disoccupazione, nel tempo ha cambiato più volte la sua visione, andando negli ultimi anni ad affermare l'importanza del mercato, dipinto addirittura come l'unica soluzione per un progresso economico e sociale.

Costruito sulla consapevolezza di una pressione internazionale per far adottare politiche più espansive, adesso elargisce fondi e risorse solo ai Paesi che si impegnano in politiche per contenere il deficit e per tagliare la spesa pubblica.

Prima di proseguire è bene ricordare, come precedentemente detto, che l'FMI è un'istituzione pubblica, formata dai ministri delle finanze di tutto

¹¹ V. Neri, Una persona su 10, nel mondo, vive in condizioni di povertà estrema. I numeri di una lotta ancora aperta, Lifegate, 2018.

<https://www.lifegate.it/poverta-mondo-banca-mondiale>

il mondo, con un sistema di voto molto particolare che avvantaggia gli Stati che contribuiscono maggiormente alle casse dell'organizzazione, primi fra tutti gli Stati Uniti, unici a detenere un vero e proprio diritto di veto.

Il cambiamento più grande è avvenuto all'inizio degli anni '80 quando le politiche della cosiddetta *Reaganomics* hanno cominciato ad imperversare nei governi di tutto il mondo, che vedevano l'incredibile boom economico statunitense scacciare i fantasmi delle crisi del decennio precedente.

Da quel momento, infatti, all'interno della comunità economica internazionale fu adoperata una spinta senza precedenti verso il cosiddetto *Washington Consensus*, ovvero un insieme di direttive economiche sostenute dalla Banca Mondiale, dal Fondo Monetario Internazionale e dal Tesoro degli Stati Uniti, che erano considerate come pacchetto standard di aiuti da destinare ai Paesi in via di sviluppo. In sostanza, liberalizzazione del commercio e delle importazioni, deregolamentazione del settore finanziario, libera fluttuazione del tasso di cambio, ed una politica fiscale molto disciplinata.

Una prima distorsione era caratterizzata dal fatto che le idee di questa dottrina - che derivavano dalle misure che erano state ideate per problemi specifici dei Paesi latino-americani caratterizzati proprio da un intervento eccessivo dello Stato nell'economia - potessero indistintamente essere applicate a qualsiasi altro Paese, senza un esame preventivo della situazione storica, politica e sociale.

Considerazioni del genere, molto affrettate e poco approfondite hanno sempre accompagnato le scelte introdotte in modo particolare dall'FMI dagli anni '80 in poi, registrando in alcuni casi dei parziali successi, ed in altri dei fallimenti totali.

Le scelte estreme legate ad una liberalizzazione immediata senza la creazione di un'adeguata struttura giuridico-istituzionale, hanno portato Paesi poco sviluppati verso crisi economiche determinando situazioni talvolta peggiori rispetto al periodo precedente gli interventi. Facendo un paragone storico, è come se queste istituzioni si siano fatte interpreti di una nuova politica coloniale ad opera dei Paesi occidentali, tramite l'imposizione di nuove regole nell'economia di moltissime nazioni (basti pensare che dall'anno della nascita sono più di cento i Paesi che sono stati costretti a richiedere l'intervento del FMI), che hanno permesso di trarre i migliori frutti da queste situazioni per le proprie banche ed imprese.

È necessario ribadirlo ancora: alla base dei problemi delle istituzioni di cui prima c'è sempre la questione della *governance*, ovvero il modo in cui queste sono governate.

Già il fatto che queste svolgono la quasi totalità delle loro attività nei Paesi in via di sviluppo, ma che sono amministrate quasi esclusivamente da manager occidentali, fa riflettere.

Se poi si aggiunge il fatto che quasi tutti i ministri delle finanze di ogni nazione sono legati strettamente alla comunità finanziaria, appare subito chiaro come si manifesti un grande conflitto di interessi.

La maggior parte dei funzionari di rilievo del Fondo, infatti, provengono, o finiscono poi, nelle istituzioni finanziarie private più grandi al mondo, come, ad esempio, l'economista e banchiere Stanley Fischer, che dalla Banca Mondiale, è passato ad essere il numero due del Fondo, per poi essere nominato vicepresidente di Citigroup¹².

Le decisioni di queste istituzioni sono quindi, ovviamente, un riflesso delle volontà e degli interessi dei principali gruppi finanziari occidentali,

¹² <https://www.blackrock.com/institutions/en-us/biographies/stanley-fischer>

e non c'è quindi da stupirsi se le politiche adottate siano spesso allineate con gli interessi economici e commerciali dei paesi maggiormente industrializzati.

È più facile a questo punto iniziare a capire i motivi delle proteste contro la globalizzazione cui si è accennato prima, intuire la rabbia delle persone che subiscono danni incalcolabili per l'imposizione di scelte azzardate a vantaggio di pochi da parte di persone così lontane da loro e da quei problemi che ne scaturiscono.

«La globalizzazione divide quanto unisce. Divide mentre unisce, e le cause della divisione sono le stesse che, dall'altro lato, promuovono l'uniformità del globo»¹³.

Dalla definizione di globalizzazione del filosofo ed accademico polacco Zygmunt Bauman, si capisce come questo fenomeno possa assumere allo stesso tempo un carattere assolutamente positivo per alcuni, mentre per altri può sortire un effetto completamente opposto, ed in alcuni casi può addirittura essere considerata come un completo disastro.

Dalla fine del XX Secolo ad oggi sono cambiate molte cose, la tecnologia legata alla comunicazione e ai trasporti è sempre più competitiva e la riduzione delle barriere alla circolazione di merci, capitali e servizi spingono ancor più verso una globalizzazione assoluta.

Sfortunatamente però a sovrintendere questa trasformazione c'è uno sistema che è stato definito di “governance globale senza governo globale”¹⁴, dove solo poche istituzioni e pochi protagonisti, come la comunità finanziaria, i ministeri del tesoro e dell'economia, ed aziende con capitali sempre più paragonabili a vere e proprie nazioni, dominano

¹³ Zygmunt Bauman, *Dentro la globalizzazione. Conseguenze sulle persone.*, Laterza, 2001.

¹⁴ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

la scena, mentre la maggior parte di coloro che subiscono le scelte imposte non ha spesso nemmeno l'idea di cosa stia succedendo.

È quindi importante non scoraggiarsi e rimanere nella consapevolezza che questi processi possono essere ancora cambiati, anche perché, quando ciò avviene in modo giusto ed equo, i risultati che se ne ricavano possono essere enormemente soddisfacenti, avviando il mondo verso una vera e propria crescita sostenibile.

Capitolo 3: Gestione delle politiche del FMI

3.1 Troppo potere nelle mani di pochi

“La guerra moderna, fortemente tecnologica, mira ad eliminare il contatto umano: sganciare bombe da un'altezza di 15.000 metri permette di non sentire quello che si fa. La gestione economica moderna è simile: dalla lussuosa suite di un albergo si possono imporre con assoluta imperturbabilità politiche che distruggeranno la vita di molte persone, ma la cosa lascia tutti piuttosto indifferenti, perché nessuno le conosce.”¹⁵

È proprio ciò che avviene quando il Fondo Monetario Internazionale deve esprimersi sulla concessione di un prestito, o sulle condizioni dello stesso, nei confronti di un Paese in crisi che richiede l'aiuto dell'istituzione preposta alla stabilità monetaria e finanziaria globale.

Spesso, infatti, i manager del Fondo sono stati accusati di prestare scarsa considerazione alle reali problematiche di una Nazione sottosviluppata, per altro in crisi, limitandosi ad analisi superficiali dei principali indicatori economici ed a brevi consultazioni con i ministri delle finanze o con i governatori delle banche centrali di quei determinati Paesi.¹⁶

Per combattere realmente i problemi economici che affliggono un Paese bisogna andare a fondo alle situazioni, non certo limitarsi a guardare dati e statistiche, che con le difficoltà delle fasce più deboli della popolazione spesso c'entrano poco, considerando soprattutto che le conseguenze più drastiche di una scelta sbagliata vanno a ricadere proprio su questi ultimi.

¹⁵ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

¹⁶ G. Schlitzer, *Il Fondo Monetario Internazionale*, Il mulino, 2011.

Non si può capire realmente un Paese senza guardare la sua periferia, senza valutare l'efficienza delle strutture pubbliche, e senza una dettagliata analisi sociale che rifletta i bisogni reali dei suoi abitanti.

È come se in un certo senso l'Fmi talvolta adottasse una mentalità coloniale, legata alla presunzione di conoscere la strada migliore per un Paese assoggettato senza la minima comprensione dello stesso.

Se è vero che un'immagine vale più di mille parole, è allora utile guardare una fotografia scattata nel 1998, più precisamente il 14 agosto, giorno in cui il presidente indonesiano Suharto fu "costretto" a firmare l'accordo per un prestito attraverso il quale l'Indonesia praticamente cedeva la sua sovranità economica al Fondo Monetario Internazionale in cambio dell'aiuto di cui aveva bisogno.

Nella foto che divenne tristemente molto popolare, soprattutto all'interno dei Paesi in via di sviluppo, si può notare il Direttore Generale del Fondo in carica in quel periodo, il francese Michel Camdessus, che, in piedi con le braccia conserte, vigila attento sul presidente Suharto al momento della firma dell'accordo.

Dall'immagine trapela tutta l'arroganza attraverso cui l'istituzione agisce, e in un certo senso impone, i propri diktat e le relative condizioni ai Paesi che ne richiedono l'aiuto.



17

L’Fmi dal canto suo ha sempre sostenuto di non aver mai sfruttato i suoi poteri per “imporre” condizioni agli Stati in difficoltà, ma di aver sempre fatto ricorso alla negoziazione delle stesse con i governi destinatari.

Di fatto però si è sempre trattato di una negoziazione a senso unico perché il potere contrattuale è nelle mani della sola istituzione, consapevole che dall’altro lato vi sono Paesi che hanno un disperato bisogno di finanziamenti per evitare il collasso.

Ma l’aspetto che garantisce ancora più autorità agli uomini del Fondo deriva dai poteri impliciti di cui l’istituzione è titolare: l’influenza del mercato finanziario.

È questo il motivo che più di ogni altro preoccupa gli uomini al potere di nazioni non particolarmente sviluppate dal punto di vista economico.

¹⁷ S. Hanke, 20th Anniversary, Asian Financial Crisis: Clinton, the IMF and Wall Street Journal Toppled Suharto, Forbes, <https://www.forbes.com/sites/stevehanke/2017/07/06/20th-anniversary-asian-financial-crisis-clinton-the-imf-and-wall-street-journal-toppled-suharto/?sh=2407cd532882>

Lo squilibrio tra le parti di tali trattative è talmente ampio che spesso i governanti di questi Paesi non provano nemmeno a far cambiare le posizioni dei manager del Fondo, dato che le probabilità di successo sono minime, mentre quelle di suscitare irritazione sono nettamente superiori.

Spesso le condizioni che vengono apposte ad un prestito sconfinano anche il campo economico, per addentrarsi in quello politico.

Singolare in quest'ottica è una situazione che riguardò nel 1997 la Corea del Sud: nel pieno della crisi asiatica il Fondo approvò un finanziamento al governo coreano, correlato ad alcune condizioni, tra cui l'anticipazione della data di apertura dei mercati verso le importazioni di prodotti giapponesi.¹⁸

Non serve un esperto di economia per capire come misure del genere non servono a risolvere una crisi di natura finanziaria, ma sono solo chiare manifestazioni di come i governi che maggiormente controllano la stessa istituzione tendono ad influenzare le condizioni imponendo anche soluzioni politiche.

Sembra di assistere proprio ad una nuova forma di colonialismo, molto più sottile e mascherato, ma non per questo meno perfido ed iniquo.

A volte, anche i Paesi che non richiedono l'aiuto dell'Fmi possono ritrovarsi coinvolti in qualche controversia con l'organizzazione.

Il Fondo tiene delle consultazioni con tutti gli Stati del mondo a cadenza annuale, anche dette "*consultazioni ai sensi dell'art.4*", proprio perché questo potere deriva dallo Statuto dell'organizzazione che le autorizza. Questo meccanismo nasce con l'intento di verificare che tutte le nazioni abbiano comportamenti adeguati allo Statuto, in modo particolare per garantire la convertibilità dei cambi in funzione commerciale, ed in queste

¹⁸ P. Della Posta, P. Di Martino, *Crisi Valutarie degli Anni '90 del XIX Secolo e del XX*.

occasioni il Fondo può esprimere un giudizio o una raccomandazione contenuta nel rapporto che esso stila per ogni Paese.

L'organizzazione talvolta è intervenuta anche nei confronti degli Stati più sviluppati al mondo, come la Germania o gli stessi Stati Uniti, ma in quel caso le critiche non hanno portato a nessuna conseguenza drastica.

Questi Paesi non hanno minimamente bisogno di aiuti internazionali, ed i mercati non li “puniscono” per non aver assecondato i consigli del Fondo. Il discorso è opposto nei casi in cui sotto la lente di ingrandimento finiscono Paesi in via di sviluppo, che per continuare a svolgere le loro funzioni principali necessitano di fondi stranieri e soprattutto di bassi tassi d'interesse.

Si capisce quindi come le nazioni più povere che non si adeguano a queste raccomandazioni lo fanno affrontando un grande rischio.

La comunità internazionale ha di fronte a sé una grande sfida per ridurre le iniquità che ne caratterizzano il funzionamento, specialmente in campo economico-finanziario.

Non è possibile che una singola istituzione sia in grado di esercitare un potere così ampio, agendo sulle vite di milioni, se non miliardi, di persone. Basta una singola decisione presa da un piccolo team per far sì che intere programmazioni finanziarie nazionali saltino, con gravi ripercussioni anche sociali.

Non sembra questa l'idea alla base della creazione di un'istituzione posta al mantenimento della stabilità economica e finanziaria mondiale.

3.2 Il caso etiope

Gli esempi di questi comportamenti sono tanti, ma il caso che ha riguardato l'Etiopia nei primi anni '90 è tra i più sconcertanti e lascia intendere molto bene il senso del discorso precedente.

Nel 1991 dopo circa diciassette anni di combattimento, il medico Meles Zenawi, leader del Fronte di liberazione del Tigray, riuscì a mettere fine al sanguinoso regime di Menghistu, un tiranno di ispirazione marxista giudicato colpevole di genocidio¹⁹. Meles divenne primo ministro e da quel momento iniziò un'opera di riforme strutturali di carattere economico e sociale che diedero vita ad una vera e propria rivoluzione culturale. Carattere innovativo di quelle riforme fu il fatto che non riguardavano solo i centri urbani più sviluppati, ma andavano anche ad occuparsi delle periferie più problematiche, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione di un programma di aiuti destinato all'agricoltura favorendo una strategia di sviluppo agricolo; vennero addirittura ridotte al minimo le spese destinate all'esercito per far fronte ai problemi legati alla povertà.

I dati che emersero sin dai primi anni di governo Meles furono considerati straordinari, l'inflazione era ai minimi storici ed i prezzi erano scesi, dando prova all'intera comunità internazionale di come anche un Paese africano tra i più poveri al mondo, se ben amministrato, poteva registrare ottime performances di crescita.²⁰

Questo contesto così positivo permise al governo etiope di beneficiare di numerosi aiuti finanziari internazionali, necessari per il continuo sostenimento di queste politiche.

¹⁹ <https://www.treccani.it/enciclopedia/meles-zenawi/>

²⁰ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

Tra i finanziatori spiccava anche il Fondo Monetario Internazionale, che attraverso il programma di adeguamento strutturale avanzato, forniva al Paese circa 127 milioni di dollari.

Era chiaro che l'entrata in scena di una delle più autorevoli istituzioni finanziarie internazionali avrebbe influenzato in maniera significativa i comportamenti di tutti gli investitori.

Per un momento il governo etiope si ritrovò ad un passo dal baratro. Il Fmi aveva iniziato ad esprimere profonde critiche verso la gestione dei fondi che affluivano nel Paese, arrivando a sospendere addirittura i fondi stanziati.

La questione sollevata dal Fondo risiedeva nel problema della gestione del deficit di bilancio del Paese.

In effetti, le entrate etiopi dipendevano solo dalle imposte e dagli aiuti internazionali, pertanto era forte la preoccupazione che una diminuzione di questi ultimi avrebbe posto l'Etiopia in una situazione di grave indebitamento.

Pertanto, gli esperti dell'istituzione internazionale avevano indicato al governo di attuare una riduzione delle spese derivanti dagli aiuti, limitandosi al solo utilizzo del gettito fiscale. Era ovvio che questo avrebbe significato l'interruzione di quei programmi tanto innovativi che avevano reso il Paese un esempio da seguire.

La cosa più preoccupante è che in gioco c'erano progetti essenziali, come la costruzione di scuole ed ospedali, ma l'Fmi aveva anteposto la credibilità finanziaria del Paese alla nascita di servizi primari per una delle popolazioni più povere al mondo; tra l'altro nessun donatore internazionale pretendeva questi obiettivi, ma stanziava gli aiuti con il solo

fine di contribuire alla nascita di realtà che avrebbero potuto assicurare un futuro a quelle persone.

Ma le richieste andarono anche oltre: il Fondo voleva che il governo etiope procedesse alla liberalizzazione assoluta del proprio mercato finanziario, al fine di consentire la determinazione del tasso di interesse attraverso i mercati.

Si trattava di una vera e propria follia per un Paese così sottosviluppato. Far intervenire banche private all'interno di un sistema molto fragile equivaleva ad un innalzamento dei tassi di interesse in maniera vertiginosa, senza considerare poi l'ulteriore problema dell'asimmetria informativa che avrebbe sicuramente ridotto il numero di prestiti effettuati.

Il governo di Meles si pose in contrapposizione con questa tesi, portando anche in esempio la recente esperienza del Kenya, in cui tra il 1993 ed il 1994, dopo aver seguito il consiglio dell'Fmi sulla liberalizzazione del mercato finanziario si era assistito alla chiusura di decine di istituti finanziari privati.²¹

Ma ai funzionari di Washington queste motivazioni non interessavano. Erano fermi sulle loro posizioni basate sulla certezza dei loro dogmi. Quella che si configurava come una disputa tra l'organizzazione ed il governo etiope, avrebbe sicuramente avuto bisogno di una consulenza di esperti esterni, data la natura sostanziale della questione, ma nulla di ciò venne fatto.

Il Fondo Monetario Internazionale rifiutava qualsiasi intervento esterno nella piena convinzione che l'imposizione delle sue direttive era l'unico

²¹ <https://www.imf.org/external/np/pfp/kenya/kenya.pdf>

intervento valido e necessario per il Paese, comportandosi esattamente alla stregua di un governo coloniale.

L'unica fortuna dell'Etiopia fu quella del particolare interessamento alla sua questione da parte della Banca Mondiale, che sin dai primi anni di vita del governo Meles, giudicò lo Stato africano come modello per l'intera area geografica.

Fu infatti grazie all'opera di convincimento dei funzionari della Banca nei confronti dei loro omonimi al Fondo che la riforma del mercato finanziario non fu attuata e che gli stessi aiuti furono sbloccati.²²

A dimostrazione della giusta tesi sostenuta sia dal governo etiope che della Banca Mondiale, è il fatto che non avendo adottato le formule del Fondo, il Paese è riuscito a progredire ancora di più nel tempo, apparendo addirittura come uno dei più promettenti dell'intero continente, e scatenando ulteriori round di finanziamenti provenienti in parte anche dallo stesso Fmi.

²² J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

3.3 Le ricette del Fondo

Per fronteggiare le crisi energetiche degli anni '70, all'inizio del nuovo decennio il governo statunitense, presieduto da Ronald Reagan, diede il via ad una vera e propria rivoluzione economica, ribattezzata in seguito con il nome di “*reaganomics*”.²³

La nuova dottrina si basava sulle teorie degli economisti della scuola di pensiero della “*supply side economics*”, tra cui spiccavano Milton Friedman e Robert Mundell.

La ricetta era quella del taglio dell'imposizione fiscale basata su una concezione liberista finalizzata al ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia e alla creazione di un forte stimolo di investimenti privati.

Tutto ciò ha portato quindi ad una conseguente riduzione della spesa pubblica che ha svantaggiato le fasce più deboli, andando a tagliare le risorse destinate a fini sociali.

È chiaro quindi che in quel contesto hanno iniziato a prevalere politiche di liberalizzazione e di privatizzazione e gli effetti di queste misure hanno portato ad una grande ripresa, sia in termini di produzione, sia di occupazione.

Il modello adottato dagli Stati Uniti e da altre nazioni europee tra cui la Gran Bretagna, sotto il governo di Margaret Thatcher, fu di ispirazione per molte altre nazioni, desiderose di intraprendere la strada verso il successo economico; ma furono le due istituzioni economiche internazionali, Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale, a farsi maggiormente influenzare da queste concezioni di politica economica,

²³ A. Varsori, *Storia internazionale. Dal 1919 ad oggi.*, Il mulino, 2015.

tanto da creare una vera e propria corrente basata su tre pilastri, che prese il nome di “*Washington Consensus*”.

Questa dottrina aveva alla base tre concetti fondamentali: austerità, privatizzazione e liberalizzazione.

Se l’esperienza dei Paesi occidentali ha influenzato la visione economica dell’intera comunità internazionale, la storia legata all’attuazione dei dogmi del Washington Consensus, intesa come ricetta standard delle istituzioni economiche internazionali da applicare alle nazioni in difficoltà, ha avuto inizio in Sudamerica per fronteggiare delle situazioni economiche che necessitavano proprio di questi particolari interventi. Infatti, molti Paesi appartenenti all’area latino-americana rappresentavano praticamente gli stessi problemi, tali così da applicare grosso modo la stessa formula per ciascuna diversa nazione.

In tutti i casi si era in presenza di deficit che lievitavano sempre di più anno dopo anno, e che erano per la maggior parte destinati a coprire le enormi perdite accumulate dalle aziende statali; e quei pochi settori che non erano controllati direttamente dallo Stato erano preda dei monopoli privati, che, forti di barriere protezionistiche imposte dal Governo, potevano imporre liberamente i propri prezzi andando a danneggiare inevitabilmente i consumatori.

Di fronte a situazioni di questo tipo gli interventi da adottare erano chiari: riduzione della spesa pubblica, vendita delle aziende statali a privati, e leggi antimonopolistiche che mettessero in condizione lo sviluppo di nuove aziende per assicurare una più equa distribuzione del mercato, e migliori prezzi ai consumatori finali.

Ed è proprio la strada che intrapresero la Banca Mondiale e il Fondo, facendo registrare per la prima volta in quelle zone un’ampia crescita

economica e un maggior benessere per i cittadini, che vedevano sensibilmente aumentato il loro potere d'acquisto.

La nota negativa era insita nell'eredità lasciata proprio da questa vicenda sulle politiche delle istituzioni: dopo gli ottimi risultati riscontrati nei Paesi sudamericani, queste ultime pensarono di essere in possesso della formula per un successo economico certo.

Le politiche del Washington Consensus, però, sono state affrontate dall'Fmi e dalla Banca da un punto di vista ideologico, spesso senza la giusta cognizione di causa e dei tempi necessari.

Partendo dall'analisi dell'applicazione dei tre pilastri che compongono la dottrina applicata dalle istituzioni, si può iniziare ad avere un primo punto di vista sulla questione.

Un esempio che, sebbene molto semplice, può spiegare in parte alcuni insuccessi legati all'applicazione della privatizzazione è sicuramente quanto accaduto in alcuni villaggi rurali del Marocco.

Verso la fine degli anni '90 un'organizzazione non-governativa aveva intrapreso un progetto di istruzione verso la popolazione di questi villaggi afflitti dal problema della malnutrizione: l'ONG aveva istruito alcune donne ad allevare i polli, animali che potevano essere mantenuti a prezzi molto bassi ma che al tempo stesso assicuravano una buona dose di cibo per gli abitanti.

Le donne ricevevano i pulcini da allevare da un'azienda statale che le riforniva ad un prezzo di mercato prestabilito.

L'attività che stava iniziando ad assicurare il sostentamento della popolazione fu presto interrotta.

La causa era di natura esogena: l'Fmi, infatti, aveva imposto al governo marocchino di lasciare libera iniziativa, e quindi di privatizzare, al settore

della compravendita di animali da allevamento; così un'azienda privata iniziò la fornitura dei pulcini per il villaggio.

Questa non poteva però supportare l'onere della garanzia del prodotto, e trattandosi di pulcini appena nati, il cui tasso di mortalità era molto alto, gli abitanti del villaggio ritennero di non poter continuare ad assumersi il rischio di una eventuale partita improduttiva.²⁴

Benché si tratti di un esempio molto riduttivo, si può estrapolare da questa vicenda la logica che porta alla comprensione dei problemi legati ad una sbagliata interpretazione dell'applicazione della privatizzazione.

Nel caso in cui il discorso è destinato ad un Paese ancora sottosviluppato, bisogna essere consapevoli che esempi del genere possono diventare molto frequenti: il presupposto che il mercato riesca continuamente a soddisfare tutte le esigenze non è sempre vero, anzi, soprattutto in questi casi, le attività necessitano di essere mantenute pubbliche proprio perché il mercato, giustamente, non riesce a fornire queste tipologie di servizi che per loro stessa natura sono essenziali alla popolazione.

E se si considera riduttivo e semplicistico il discorso fatto sull'esempio dell'esperienza di alcuni villaggi marocchini, non si può dire lo stesso di quanto accaduto invece alla Costa d'Avorio in merito alla privatizzazione della sua unica compagnia telefonica. Questa, infatti, fu acquistata da un'azienda di telecomunicazioni francese che riuscì anche ad avere la concessione del monopolio da parte del governo. Il risultato di tale operazione economica fu che i prezzi dei servizi offerti dall'azienda aumentarono vertiginosamente tanto che molti studenti universitari non poterono più permettersi un collegamento internet.

²⁴ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

Sembra assurdo che una delle massime autorità in campo economico non si renda conto che non ci si può occupare della regolamentazione e della concorrenza solo in un secondo momento, dopo aver venduto aziende strategiche statali a privati.

Il motivo di tutto ciò è che la privatizzazione di un monopolio, ai fini della vendita, può essere molto più redditizio per un governo, e dato che il Fondo concentra tutte le proprie attenzioni nei confronti delle questioni economiche come il deficit pubblico o l'inflazione, appare chiaro come quest'ultimo sia interessato ad una riduzione del debito.

Le privatizzazioni in cui viene “concesso” anche il diritto di monopolio in quel settore, sono un vero e proprio danno economico per il Paese.

Un primo aspetto negativo è il fatto che le grandi rendite realizzate in tempi brevissimi possono dare vita a fenomeni di corruzione, attraverso cui pochi funzionari del governo richiedono enormi tangenti per agevolare la vendita delle stesse aziende verso i privati, e la maggior parte dei Paesi dell'ex blocco sovietico ne è testimone: in quell'occasione infatti, la rapida disgregazione del PCUS ha lasciato spazio a governi formati per lo più da ex dirigenti di partito, movimentati ormai dalla sola voglia di arricchirsi e, privi dei vecchi ideali, hanno dato vita alla più grande svendita di aziende della storia, facendo emergere fenomeni di corruzione di una portata mai vista prima.

Ma gli effetti che vanno ad impattare sull'economia del Paese non finiscono qui; come riportato anche dagli esempi precedenti, la privatizzazione di un'azienda, specie se si tratta di una operante in un settore strategico, e se la vendita viene accompagnata alla concessione del relativo monopolio, determina facilmente l'emersione di due problemi fondamentali.

Il primo riguarda l'aumento sconsiderato dei prezzi ed il conseguente problema dell'erosione del potere d'acquisto della popolazione, la quale in questo caso è costretta a supportare economicamente le scelte sbagliate del proprio governo.

Il secondo problema è quello che interessa direttamente i lavoratori dell'azienda privatizzata.

La prassi ha dimostrato che una delle prime modifiche compiute dalle nuove proprietà che subentrano in aziende ex-statali è il licenziamento del personale in esubero.

Lo Stato, infatti, spesso non interviene in questa direzione, perché pur di preservare la stabilità economica dei lavoratori acconsente a sostenere costi maggiori in termini di forza lavoro, ma ovviamente non è la stessa logica che guida l'interesse di gruppi privati.

In quest'ottica i risvolti sono drammatici: se si pensa anche ai recenti avvenimenti riguardanti proprio il nostro Paese, nel caso della vendita delle acciaierie dell'ex-Ilva, si percepisce subito la gravità della situazione, nonostante ciò sia successo in una delle Nazioni più industrializzate e con uno dei migliori sistemi di previdenza sociale al mondo.²⁵

I risultati che possono derivare da una situazione analoga in un Paese come la Costa d'Avorio, o il Marocco, sono ovviamente disastrosi e possono essere la causa di una spirale di povertà e violenza.

Nel promuovere il messaggio del Washington Consensus nel mondo, le istituzioni economiche internazionali, (ed in modo particolare il Fondo Monetario Internazionale coordinato con l'Organizzazione Mondiale del

²⁵ G. Gentili, *Ilva e oltre: si può fare ancora impresa, in Italia?*, Il Sole 24 Ore, 2019
<https://www.ilsole24ore.com/art/ilva-e-oltre-si-puo-fare-ancora-impresa-italia-AC1lkqw>

Commercio), spingono verso una rapida liberalizzazione degli scambi commerciali.

Le teorie che stanno alla base di queste indicazioni, indirizzate specialmente ai Paesi in via di sviluppo, riguardano lo sfruttamento del cosiddetto “vantaggio comparato” che permette di accrescere la produttività di una Nazione, e di conseguire un incremento dei posti di lavoro.

La teoria ideata dall’economista britannico David Ricardo nei primi decenni dell’Ottocento è stata adottata come diktat dai burocrati di Washington senza considerarne i possibili effetti negativi.

In maniera molto semplicistica, questa teoria si basa sul fatto che un Paese, aprendo le proprie barriere al commercio internazionale, dovrà riadattare le proprie produzioni interne in funzione dei prezzi internazionali; per questo motivo, quindi, quest’ultimo sarà costretto a riorganizzare la produzione interna verso quei settori dove potrà essere più competitivo sui mercati mondiali.²⁶

Se questo modello poteva adattarsi alle economie in fase di sviluppo del XIX Secolo, è molto difficile credere che questo stesso meccanismo possa funzionare anche in un contesto globalizzato come quello attuale in cui la velocità con la quale avvengono le trasformazioni è aumentata a dismisura.

L’errore più grande che gli economisti del Fondo e dell’OMC hanno potuto commettere non è stato quindi quello di non prevedere che l’apertura al commercio internazionale da parte di un Paese in via di sviluppo aveva come effetto primario la chiusura delle aziende interne non competitive a livello internazionale (come previsto da Ricardo), ma quello

²⁶ A. Amendola, M. Biagioli, G. Celi, *Economia della globalizzazione. Economia degli scambi e macroeconomia internazionale*, Egea, 2014.

di non capire che per la creazione di nuove imprese specializzate in settori competitivi c'era bisogno necessariamente sia di spirito imprenditoriale, sia dei capitali necessari a mettere in moto e a favorire la nascita di industrie idonee a fronteggiare le più grandi multinazionali del pianeta.

L'effetto che ne derivò sui Governi dei Paesi che ascoltarono ed applicarono i consigli ricevuti dagli esperti del Fondo, fu quello di chiusura delle aziende locali e conseguente perdita dei posti di lavoro. Ulteriori problemi derivavano poi dal fatto che spesso alle politiche volte alla liberalizzazione, venivano abbinate anche politiche di austerità.

In queste condizioni era chiaro che la conseguenza era un aumento del tasso di interesse che permetteva la nascita di nuove aziende in grado di creare benessere e posti di lavoro per la popolazione.

È proprio per questi motivi che all'interno dei Paesi in via di sviluppo le persone hanno iniziato ad opporsi ed a criticare apertamente il fenomeno della liberalizzazione, identificandola come una pratica scorretta e per nulla incentivante.

Inoltre, i Paesi occidentali più economicamente sviluppati non rispettavano per primi lo stesso processo che sponsorizzavano all'esterno; questi, infatti, continuavano a mantenere le loro barriere commerciali, sotto forma di dazi e limitazioni all'importazione, solamente nei settori che avrebbero potuto risentire della concorrenza internazionale.

Ecco che si ritorna ancora una volta ad una similitudine tra le pratiche scorrette del Fondo Monetario Internazionale e le forme di colonialismo imposte fino alla metà del Novecento.

L'Fmi, infatti, agiva sotto l'influenza delle Nazioni più industrializzate andando ad imporre i principi esplicitati nel Washington Consensus, sotto forma di condizioni legate ad un intervento di aiuto.

Si capì che in questo modo non era più necessario il ricorso alla minaccia o all'uso della forza per obbligare i Paesi emergenti a conformarsi ai dettami delle potenze mondiali.

Uno degli obiettivi delle politiche del Washington Consensus era quello di incoraggiare la creazione di un clima favorevole agli investimenti esteri. L'Fmi, infatti, durante le consultazioni con i Paesi che assisteva, si era sempre fatto promotore degli investimenti esteri in funzione del benessere e dei posti di lavoro che aziende straniere potevano apportare in una nazione economicamente sottosviluppata.²⁷

Anche in merito a questo argomento, il ragionamento dei critici delle istituzioni economiche internazionali è molto simile a quello fatto in precedenza.

Se è vero che lo stabilimento di una multinazionale può portare ad un maggior benessere, è anche vero che il risultato dipende direttamente dall'etica di quest'ultima.

Due sono i principali problemi che si possono venire a creare in questa situazione: la possibilità di creazione di un monopolio, e lo sfruttamento eccessivo dei lavoratori.

Riguardo al primo, affrontato anche precedentemente, è molto facile comprendere come aziende dotate di un potere economico considerevole, si vanno ad imporre sui mercati nazionali andando a sbaragliare la concorrenza; in questo modo si azzerano a priori le possibilità di sviluppo di aziende nazionali, distruggendo il vano tentativo di creazione di un tessuto imprenditoriale locale.

Ma le conseguenze peggiori sono da imputare sicuramente allo sfruttamento della forza-lavoro, che avviene in quei casi in cui gli Stati

²⁷ P. Clements, *Multilateral development banks and the International Monetary Fund*, 2003

non siano dotati di un apparato normativo tale da impedire che ciò possa accadere.

Se questa considerazione rivela i problemi di un investimento estero compiuto da aziende che operano nel settore secondario, maggiori problemi possono derivare da investimenti compiuti nel terziario, in modo particolare nel settore finanziario.

Laddove un Paese in via di sviluppo permette alle grandi banche estere di creare filiali nel proprio mercato, si rischia di incorrere in serie conseguenze, e ciò che è successo in modo particolare in Argentina ne è una testimonianza.

Prima del crollo del 2001 il settore bancario argentino era gradualmente passato nelle mani di banche di proprietà estera che, sempre molto disponibili a concedere finanziamenti alle multinazionali e alle grandi aziende nazionali, erano invece restie a fare altrettanto con le piccole e medie imprese locali.²⁸

La mancanza di crescita, aggravata anche dalla mancanza di finanziamenti, fu uno dei fattori determinanti nello scoppio della crisi economica di inizio millennio.

Si capì da questo episodio l'importanza del mantenimento del settore bancario di proprietà nazionale e di quanto l'intrusione nel sistema di istituti finanziari esteri potesse essere nociva per un Paese senza le adeguate capacità economiche e finanziarie.

Tra tutti gli errori messi in atto dal Fondo Monetario Internazionale, quelli che maggiormente risaltano dopo aver compreso la sua ideologia, ed il suo

²⁸ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

modus operandi, sono quelli legati alle tempistiche ed alle priorità dei suoi obiettivi.

In quasi tutti gli interventi effettuati dal Fondo, il primo grande sbaglio è stato quello della scelta dei tempi di attuazione delle politiche da questo consigliate.

Nello sviluppo di questo paragrafo si è visto come le ricette proposte dal Fondo non erano teoricamente errate, e dove queste sono state effettuate nei tempi e nei modi adeguati, si sono rivelate delle scelte vincenti.

Viene quindi istintivamente da chiedersi il perché di tanta insistenza da parte dei gruppi di burocrati e funzionari dell'istituzione nell'attuazione immediata di politiche che hanno portato arretramento a tutti quei Paesi che non erano dotati delle giuste strutture normative, giuridiche ed economiche tali da affrontare le trasformazioni in maniera adeguata.

Non sembra poter essere corretta la tesi riguardante errori di calcolo e di pianificazione da parte di alcune delle migliori menti in campo economico, che pensano ad una liberalizzazione finanziaria in Paesi che avrebbero bisogno di una riforma fondiaria, e che invitano un governo a procedere verso la privatizzazione senza prima promuovere politiche di salvaguardia della concorrenza.

Ciò che emerge da questa analisi riconduce a una duplice conclusione, che racchiude la ragione delle ricette e dell'operare del Fondo.

Questa istituzione sembra agire in preda ad una logica di ristrettezza di vedute, accompagnata da una notevole presunzione; in alcuni casi, poi, sembra andare in favore dei governi che maggiormente la finanziano e di conseguenza la manipolano, facendole perseguire gli interessi dei propri gruppi industriali e finanziari a discapito di milioni di persone che, senza rendersene nemmeno conto, si trovano costretti a subirne le conseguenze.

Capitolo 4: Il caso del Sud-Est asiatico

4.1 Crisi asiatica del 1997: ruolo e interventi del FMI

Verso la fine degli anni '90, più precisamente tra il 1997 ed il 1998, si verificò una delle crisi finanziarie più grandi di tutti i tempi che interessò l'area dell'Est asiatico, colpendo in modo particolare l'Indonesia, la Thailandia e la Corea del Sud.

I motivi principali che hanno scatenato la crisi sono, tra i più, vari attacchi speculativi ed un pesante indebitamento da parte del settore privato che ha coinvolto molte banche ed imprese.²⁹

Prima di analizzare nel dettaglio le varie cause è bene precisare in via preliminare il ruolo particolarmente influente nel processo di gestione della crisi del Fondo Monetario Internazionale.

Da un'attenta analisi delle politiche perpetrate dall'organizzazione si può comprendere come queste abbiano influito in maniera significativa sia sullo scoppio che sul peggiorare della crisi stessa.

Sin dalla fine degli anni '60, gli Stati dell'Est asiatico registrarono delle performances economiche a dir poco sorprendenti, divenendo la regione con i tassi di crescita in termini di PIL annuo più alti del mondo, tanto che i risultati ottenuti da questi Paesi assunsero all'interno della comunità finanziaria il termine di "miracolo asiatico".

Nonostante il fatto che questi brillanti risultati non avessero avuto origine dalla ricetta economica occidentale, ovvero quella del Washington

²⁹ V. D'apice, G. Ferreri, *L'instabilità finanziaria: dalla crisi asiatica ai mutui subprime*, Carocci, 2009.

Consensus, anche l’Fmi aveva espresso in un primo momento una forte fiducia verso i governi e le istituzioni di quei Paesi.

Ma quando scoppiò la crisi nel 1997, sia la stessa organizzazione che il Tesoro degli Stati Uniti iniziarono ad esternare profonde accuse nei confronti di quegli stessi governi che fino a poco tempo prima erano stati destinatari di congratulazioni e complimenti.³⁰

Infatti, era impossibile per chiunque criticare le trasformazioni compiute dagli Stati della regione Est asiatica proprio per il fatto che erano visibili agli occhi di chiunque.

Ciò dimostra il risentimento che le istituzioni occidentali nutrivano verso quei Paesi che erano riusciti a raggiungere risultati ottimali senza il ricorso ai loro consigli (e forse proprio grazie a ciò).

Lo scatenarsi dei problemi sembrò quasi compiacere gli uomini del Fondo che in tal modo potevano avere la loro “vendetta” morale.

Analizzando brevemente le ragioni che portarono tale benessere e ricchezza all’interno dei Paesi asiatici, si può notare come questi abbiano effettivamente disatteso il Washington Consensus, smontandone l’importanza; unica eccezione che accomunava le due vedute era l’importanza attribuita alla rilevanza della macrostabilità.

Partendo da uno degli aspetti più cari alle politiche occidentali, ovvero la liberalizzazione dei mercati finanziari, questi Paesi avevano proceduto ad attuarla in tempi molto lunghi, contrariamente alle tempistiche dettate dall’altra corrente, che propugnava proprio per un’apertura dei mercati finanziari in tempi brevissimi.

³⁰ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

Per quanto riguarda le politiche commerciali, più che concentrarsi sulle rimozioni alle barriere per favorire le importazioni, i governi asiatici diedero molta più importanza allo sviluppo di incentivi per favorire in maniera diretta le esportazioni.

In merito all'altro pilastro del Washington Consensus, quello riguardante la privatizzazione delle aziende, i Paesi in questione svilupparono politiche di ingenti sovvenzioni statali, tali da creare un forte tessuto imprenditoriale e permettere agli imprenditori locali di avere le risorse necessarie da investire nella ricerca e sviluppo di nuovi prodotti e nuove tecnologie in modo tale da poter essere competitive sui mercati internazionali.

Ciò che costituiva l'antitesi del diktat promosso a gran voce dal Fondo Monetario, si rivelò forse lo strumento più efficiente per il rilancio di quella regione.

Questo, infatti, portò alla nascita di nuovi colossi aziendali capaci di inserirsi e al tempo stesso di competere all'interno di mercati a cui mai prima di allora gli stessi Paesi avevano avuto l'opportunità di accedervi; basti pensare all'esempio di Samsung che dalla fine degli anni '60 divenne la principale realtà aziendale coreana, fino a imporsi come azienda leader mondiale per quanto riguarda la produzione di semiconduttori e microchip, oppure a marchi automobilistici come Daewoo e Hyundai, entrambe nate nel 1967, che sin dagli anni '90 rappresentano una realtà ormai consolidata all'interno non solo dei mercati asiatici, ma anche di quelli europei.³¹

³¹ M. Schuman, *Il Miracolo. L'epica ascesa del continente asiatico alla conquista del benessere*, Tropea, 2010.

Oltre a considerare i risultati appena descritti, che hanno rappresentato il coronamento di circa 30 anni di trasformazioni, queste stesse politiche hanno portato a delle vere e proprie rivoluzioni in campo sociale.

Infatti, il ruolo che hanno assunto i governi in questa fase, ha permesso di concentrare le risorse non solo sulla nascita di nuove aziende, ma anche sulla lotta ai problemi ben radicati all'interno di queste popolazioni: primo fra tutti quello della povertà.

In questo modo si è provveduto, anche in maniera indiretta, a rafforzare il tessuto sociale investendo questi Paesi di una maggiore credibilità, e creando un clima di serenità sicuramente favorevole per gli investimenti esteri.

Il fatto che tali progressi fossero avvenuti grazie alle ricette dell'Fmi, o con una propria soluzione, poco interessava sostanzialmente alle banche ed agli istituti finanziari più importanti al mondo.

Questa euforia derivata dalla crescita persistente aveva fatto gola agli investitori occidentali, desiderosi di non lasciarsi scappare tali opportunità di investimento.

A partire dai primi anni '90, infatti, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, sotto la forte influenza dei governi occidentali, ed in modo particolare di quello statunitense, hanno iniziato a visitare ed intrattenere colloqui con i governanti asiatici, indirizzandoli verso l'attuazione delle proprie politiche che avrebbero permesso in modo particolare l'ingresso degli investitori stranieri all'interno dei loro mercati in espansione.³²

A quel punto le scelte dei Paesi Est asiatici, che fino ad allora si erano dimostrate piuttosto uniformi e compatte, iniziarono lentamente a

³² P. Clements, *Multilateral development banks and the International Monetary Fund*, 2003

dividersi: alcuni Paesi come la Cina e la Malaysia decisero di ignorare i consigli occidentali, mentre Corea del Sud, Thailandia ed Indonesia, cedettero dopo vari tentennamenti ai dettami del Fondo.

Il fattore su cui maggiormente si concentrò l'azione del Fondo fu proprio quello della liberalizzazione dei capitali e la conseguente apertura dei mercati finanziari.

Oltre al fatto che questo elemento non aveva alcun carattere di necessità per i Paesi asiatici, ciò fu molto probabilmente la causa principale della crisi che colpì l'intera area.

Secondo l'Fmi la liberalizzazione avrebbe migliorato la stabilità economica attraverso una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento³³, in realtà questa tesi era assolutamente infondata, dato che l'apertura verso nuovi mercati finanziari e l'afflusso di denaro estero in un Paese non va certamente a migliorarne la stabilità.

Per sua natura il denaro derivante da investimenti privati viene investito facilmente nei momenti in cui meno vi è bisogno, mentre invece viene ritirato proprio nel momento di maggiore necessità, per il conseguente innalzamento del fattore di rischio.

La principale destinataria di questa politica fu la Corea del Sud.

Come precedentemente detto, infatti, la Corea presentava tra tutti i Paesi asiatici, l'economia più sviluppata dell'intera regione, e di conseguenza era diventata preda degli interessi economici dei gruppi finanziari di Wall Street, desiderosi di contrarre prestiti ad aziende che crescevano di anno in anno, e che quindi rappresentavano un investimento sicuro.

³³ M. Camdessus, *Capital account liberalization and the role of the Fund*, 1998.

L'azione di persuasione delle banche e degli altri istituti creditizi fu così insistente che il principale fautore della spinta verso la liberalizzazione finanziaria coreana fu proprio il Tesoro degli Stati Uniti.

Il fatto che il dipartimento statunitense preposto alla gestione del debito pubblico possa avere un particolare interesse nei confronti dell'andamento economico di uno Stato asiatico dovrebbe provocare una forte indignazione, sia da parte dei cittadini americani, sia da parte di quelli asiatici; ma ovviamente l'azione fu condotta nella più assoluta segretezza. Alla fine, la Corea accettò una modifica del suo programma di liberalizzazione considerato dalle istituzioni occidentali, e dalle banche di Wall Street, troppo lento, dando il via ad una liberalizzazione nel pieno stile del Washington Consensus.

Unitamente alla liberalizzazione finanziaria, gli uomini del Fondo sostenevano che i Paesi asiatici in questione avrebbero dovuto abbattere i controlli sui movimenti di capitale, attuando il cosiddetto processo di *"deregulation"*.

Secondo gli stessi interpreti della politica del Fondo, questi limiti andavano solo ad ostacolare lo sviluppo economico. In modo particolare, per quanto riguarda la rimozione delle limitazioni, gli sforzi dell'organizzazione in questo senso andarono a concentrarsi sulla Thailandia.

Gli effetti che ne derivarono furono disastrosi.

A partire dai primi anni '90 in Thailandia ci fu una vera e propria inversione di tendenza sulle linee guida riguardanti l'erogazione di prestiti ai privati per l'acquisto di immobili a scopo speculativo; secondo le autorità, infatti, il denaro doveva essere destinato ad investimenti produttivi per contribuire alla nascita di un fiorente settore industriale, ma

il mercato finanziario fu stravolto dai dettami del Fondo Monetario Internazionale, che cambiò le carte in tavola.

Da quel momento in poi la Thailandia fu presa d'assalto da investimenti nel settore immobiliare: ogni giorno nascevano nuovi cantieri per la costruzione di decine di palazzi.³⁴

Nell'euforia generale i prezzi dei locali destinati all'ubicazione di uffici iniziarono a crescere vertiginosamente, mettendo in atto la spirale delle più comuni bolle speculative.

Nulla che i funzionari di una delle organizzazioni internazionali più importanti al mondo non potessero prevedere, ed invece, è stato proprio ciò che è successo.

Non una parola è stata detta per avvertire il governo di Bangkok riguardo ad un'imminente crisi immobiliare.

I problemi, come tutte le crisi di questo tipo, iniziarono quando gli operatori finanziari e gli imprenditori del settore, si accorsero che improvvisamente la richiesta dei nuovi immobili era drasticamente calata, e che quei progetti che avevano rispettivamente finanziato e costruito, erano destinati a rimanere vuoti.

Ancora una volta l'Fmi aveva fallito nella sua missione, non solo non prevedendo la bolla che investì la Thailandia nel 1996, ma in modo particolare, non riuscendo ad intuire che lo scoppio di quest'ultima, era solo uno dei segnali premonitori che le recenti politiche adottate da questi Stati – su propria diretta indicazione – stavano danneggiando i sistemi economici dei Paesi che fino a quel momento avevano sorpreso in maniera positiva l'intera comunità internazionale.

³⁴ B. Greenwald, J. Stiglitz, *Verso un nuovo paradigma dell'economia monetaria*, 2008

Ma al peggio non c'è mai fine.

“Sorprendentemente” l'inizio della crisi è da imputare ad un avvenimento che investì proprio la Thailandia.

Il 2 luglio del 1997, data simbolo dello scoppio, il baht thailandese subì una svalutazione del 15% del suo valore nominale³⁵.

Il perché di quell'avvenimento è da imputare ai pesanti attacchi speculativi che già da vari mesi avevano iniziato a prendere d'assalto il Paese asiatico.

Colpevolmente, il governo thailandese non aveva prestato la dovuta attenzione in merito quando, forse, avrebbe potuto scoraggiare gli speculatori intervenendo quando ne aveva la possibilità.

I tentativi di arginare la spinta speculatrice, infatti, furono introdotti solo dopo gli attacchi del 2 luglio: in modo particolare in un primo momento si fece ricorso alle riserve di valuta estera, e successivamente, a svalutazioni incontrollate e al rialzo dei tassi di interesse.

I disperati tentativi compiuti dalla Thailandia, però, non portarono ad alcun effetto, se non quello addirittura opposto di incentivare maggiormente gli attacchi.

Questi movimenti speculativi su valute consistono in acquisti di moneta eseguiti in particolare da società di investimento, o da singoli privati, che sostanzialmente scommettono che quest'ultima possa cambiare il suo valore in un breve periodo.

In modo particolare questi attacchi si configuravano secondo la seguente modalità: un operatore finanziario straniero, grazie alle conseguenze della liberalizzazione finanziaria, poteva chiedere un prestito denominato in

³⁵ P. Krugman, M. Obstfeld, M. Melitz, *Economia Internazionale*, Pearson, 2012.

baht presso una banca thailandese per poi cambiare gli stessi baht in dollari; nel momento in cui la moneta in cui era denominato il prestito subiva una svalutazione, l'investitore poteva cambiare nuovamente i suoi dollari in baht al più vantaggioso tasso di cambio, in modo tale da saldare il debito contratto, ed in più da ricavarci un guadagno trattenendo i dollari in avanzo dall'operazione.

La Thailandia aveva un disperato ed immediato bisogno di aiuto.

La risposta delle istituzioni occidentali in un primo momento, ovvero nei giorni immediatamente successivi al 2 luglio, fu molto vaga; anche lo stesso presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton, si esprime in merito affermando che la situazione del Paese asiatico era perfettamente sotto controllo e che non era necessaria un'azione imminente.

Addirittura, i funzionari dell'Fmi, nei giorni seguenti, continuarono a non curarsi della svalutazione monetaria in atto, continuando ad insistere sul loro obiettivo della liberalizzazione dei mercati dei capitali, cioè proprio sulla stessa politica che aveva causato l'avvenimento di questa situazione.

Solo verso la metà di agosto gli uomini del Fondo si decisero ad intervenire attraverso l'attuazione di una serie di misure che, come poi dimostrato, si rivelarono per nulla efficaci a porre un rimedio concreto per salvare la moneta thailandese, e di conseguenza per le altre monete dei Paesi della regione Est asiatica, che nel frattempo stavano andando incontro ad una svalutazione, seppur più moderata.

Il rimedio ideato dall'Fmi fu quello di accordare un prestito al governo thailandese di circa 20 miliardi di dollari destinato soprattutto a ripristinare la fiducia verso il baht sui mercati, ma anche per risanare parte del deficit nazionale³⁶.

³⁶ P. Della Posta, P. Di Martino, *Crisi Valutarie degli Anni '90 del XIX Secolo e del XX*.

La situazione asiatica però stava ormai letteralmente sfuggendo di mano per il verificarsi di un altro simultaneo evento: il declassamento del debito coreano.

Sin dai primi anni '90 la Corea del Sud aveva iniziato a far ricorso ad un alto indebitamento, anche in questo caso favorito dalle politiche fortemente raccomandate dal Fondo che avevano permesso l'accesso al mercato dei capitali estero alle aziende coreane.

Queste ultime hanno quindi subito colto l'occasione di contrarre numerosi prestiti incoraggiate anche dagli stessi istituti finanziari stranieri che, fiduciosi delle performances di quelle aziende, non esitavano ad elargire somme cospicue in loro favore.

Il problema in sé non era costituito dal continuo accumulo di debito, ma dagli effetti che potevano derivare da un mutamento improvviso delle circostanze, in modo particolare sulle dinamiche del tasso di interesse.

Fu proprio ciò avvenne in Corea.

Dopo la “calda” estate che investì la regione asiatica, con tutte le vicende appena descritte, iniziarono a circolare delle voci all'interno della comunità finanziaria di Wall Street sull'effettiva solvibilità del sistema industriale coreano.

In effetti, già nei primi mesi del 1997 due importanti acciaierie coreane, la Hanbo Steel e la Sammi Steel, fallirono a causa dell'eccessiva pressione debitoria facendo emergere i primi dubbi sulla credibilità del sistema coreano³⁷, ma dopo gli avvenimenti che interessarono la Thailandia e gli altri Paesi asiatici, questi dubbi, alimentati anche da voci messe in circolo negli ambienti frequentati dai broker newyorkesi, ebbero proprio l'effetto

³⁷ P. Della Posta, P. Di Martino, *Crisi Valutarie degli Anni '90 del XIX Secolo e del XX*.

di spingere alcune banche ad adottare dei drastici provvedimenti, tra cui il mancato rinnovo dei prestiti contratti.

Di conseguenza, l'istituto di rating finanziario "*Moody's*" in quel periodo declassò i debiti contratti con la Corea dal livello "A1" fino al livello "B2" nel corso dello stesso anno.

Una decisione drastica che ovviamente scatenò il panico sui mercati e comportò il conseguente ritiro dei capitali dallo Stato asiatico.

La crisi era quindi giunta in quello che veniva considerato il Paese simbolo dell'"*Est asian economic miracle*".

Da una prima considerazione degli avvenimenti sin qui descritti, si evince chiaramente come le politiche attuate dal Fondo Monetario Internazionale dai primi anni dell'ultimo decennio del XX Secolo, abbiano contribuito in maniera determinante al manifestarsi della crisi economica nel Sud-Est asiatico, facendo emergere i punti deboli di ciascun Paese.

Se tutto ciò può ancora incontrare una timida giustificazione nei confronti dell'istituzione internazionale, le politiche introdotte da quest'ultima per cercare di porre rimedio agli avvenimenti che stavano sconvolgendo la vita di milioni di lavoratori ignari di tutto, non possono in nessun modo essere esenti da colpe.

I funzionari del Fondo, per contrastare la situazione che si trovavano a fronteggiare, parvero prendere spunto dalle misure che avevano applicato durante il decennio precedente contro le crisi manifestatesi nei Paesi dell'America-Latina, visti i loro parziali successi.³⁸

³⁸ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

Gli avvenimenti che sconvolsero quella regione però non avevano nulla a che fare con ciò che stava avvenendo in Asia; anzi, per alcuni versi si può pensare che le due erano situazioni esattamente opposte.

Le Nazioni americane erano afflitte da un eccesso di domanda, che aveva portato ad un conseguente aumento dell'inflazione; per i Paesi in questione, invece, i problemi erano rappresentati proprio da un'imminente recessione, e quindi, da una conseguente diminuzione della domanda aggregata.

Inoltre, in risposta alla crisi asiatica, il Fondo avrebbe dovuto agire sul tasso di interesse, dato l'alto livello di indebitamento delle imprese.

Per prima cosa gli uomini dell'Fmi indicarono ai governi asiatici una serie di misure eccessivamente austere, facendo diminuire drasticamente la domanda e di conseguenza rallentare maggiormente la produzione proprio nel momento in cui all'economia di quei Paesi servivano una serie di incentivi proprio per uscire quanto prima dalla fase di recessione.

Alcuni anni dopo, quando la crisi terminò e gli stessi Paesi continuarono il loro cammino verso la prosperità economica, il Fondo ammise di non aver saputo gestire al meglio la politica fiscale, ma in quel momento le giustificazioni che gli stessi funzionari attribuirono alle politiche di austerità furono quelle di chiedere ai governi di mantenere il pareggio di bilancio.

Pensare a questo, in uno dei momenti più bui dell'economia di quei Paesi, è un atto folle ed incosciente, difficile da attribuire alle volontà di alcuni dei migliori economisti al mondo.

Un altro grave errore commesso dal Fondo fu quello di raccomandare una riduzione del disavanzo della bilancia commerciale; in un momento di recessione ciò poteva avvenire solamente con la riduzione delle

importazioni se non si volevano imporre barriere commerciali e aumenti delle tariffe doganali.

La conseguenza su cui speravano gli uomini del Fondo era quella di evitare un'ulteriore svalutazione del tasso di cambio.

Ma perché concentrarsi sulle questioni commerciali quando l'urgenza proveniva dall'aggiustamento dell'economia interna?

La risposta è semplice: per evitare un'ulteriore riduzione del tasso di cambio.

Questo potrebbe essere logico solo se l'obiettivo principale della politica macroeconomica di un Paese fosse quello di rimborsare i creditori esteri³⁹. Il Fondo aveva agito ancora una volta per tutelare i propri interessi, o meglio, per quelli delle banche occidentali che negli anni precedenti avevano elargito fondi ed effettuato numerosi investimenti in quei Paesi. I governanti di quegli stessi Stati erano a conoscenza delle loro intenzioni, ma la cosa peggiore è che erano consapevoli di non poter fare nulla per opporsi alle volontà di quelle organizzazioni, per lo più in un momento simile.

Dal punto di vista dei creditori, la politica fu un vero successo, ma per quanto riguarda gli altri mercati fu un incubo. In primo luogo, la crisi ebbe modo di espandersi in tutta la regione; una diminuzione delle importazioni in Corea ed in Thailandia equivaleva ad una contrazione delle esportazioni all'interno dei maggiori partner commerciali di quei Paesi, ovvero le altre nazioni dell'area Sud-Est asiatica, che d'improvviso si ritrovarono coinvolte nella crisi; per non parlare degli effetti indiretti che un rallentamento dell'economia di un'intera regione geografica di quelle

³⁹ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

dimensioni e di quel peso ebbero sul prezzo delle materie prime, fra tutte il petrolio, causando problemi anche ai maggiori Paesi produttori.

In secondo luogo, agendo in favore degli investitori e delle banche, si dava maggior importanza alle paure degli operatori finanziari, privilegiando la loro mancanza di fiducia senza considerare le vere prospettive dei mercati. L’Fmi aveva così tradito le stesse finalità che ne avevano favorito la nascita.

Sempre in funzione dell’ostinato sostegno al tasso di cambio, il Fondo Monetario decise di agire anche verso un’altra direzione, ancora più letale per un’economia già in ginocchio, quella del tasso di cambio.

Già si è accennato alla particolare situazione che affliggeva la Corea del Sud in quegli anni, preda di un elevato indebitamento estero.

Le autorità del Fondo si impuntarono sul controllo del tasso di interesse, in modo particolare sull’aumento dello stesso, ciò nella ragione di favorire un afflusso dei capitali dall’estero che avrebbero sostenuto il tasso di cambio.

Le conseguenze furono a dir poco disastrose.

Per farsi un’idea di ciò che accadde nei momenti successivi all’annuncio dell’aumento del tasso di interesse da parte della Banca Centrale coreana e da quella thailandese, basta osservare alcune effetti registrati sulle principali borse asiatiche: alla fine del 1997, tra novembre e dicembre, Hong Kong aveva perso il 20%, la borsa thailandese circa il 55% del suo valore, l’Indonesia aveva perso un valore tra il 10 ed il 15% del suo PIL, l’indice della borsa coreana perse in due giorni più del 12%, Samsung perse oltre 5 miliardi di dollari di capitalizzazione e il noto marchio

automobilistico Daewoo fu ceduto all'americana General Motors per evitare un fallimento ormai certo⁴⁰.

Anche i tassi di cambio, su cui il Fondo tanto aveva insistito, non ressero la pressione e subirono pesanti svalutazioni al pari di quelle avvenute in borsa.

La crisi si stava abbattendo con tutta la propria forza sulle economie di questi Paesi, e, cosa ancora più grave, si stava trasformando da crisi valutaria a crisi reale.

Gli istituti finanziari e gli altri creditori, constatata la gravità della situazione ed il conseguente rischio di veder svanire del tutto i loro investimenti, decisero allora per una dilazione dei pagamenti che frenò almeno in parte questa brusca caduta.

Ma il più grande aiuto verso i Paesi del Sud-Est asiatico venne dal vicino Giappone.

Nel 1997 il Giappone si fece promotore della creazione di un fondo monetario asiatico, contribuendo per circa 100 miliardi di dollari, da destinare ad investimenti produttivi nell'area in questione.

L'Fmi espresse sin da subito delle forti critiche anche pubblicamente nei confronti del progetto proposto dal Giappone, perché temeva l'insorgere della leadership nipponica e cinese all'interno dell'area asiatica, e che conseguentemente ne faceva terminare quella occidentale, in modo particolare statunitense.

Vista la gravità della situazione, il Giappone ribassò la propria offerta ad un pacchetto di aiuti, e non più alla creazione di un fondo autonomo, di 30 miliardi di dollari, la cosiddetta "Iniziativa Miyazawa" dal nome del

⁴⁰ P. Della Posta, P. Di Martino, *Crisi Valutarie degli Anni '90 del XIX Secolo e del XX*.

ministro delle finanze giapponese, che fu accettata dalle autorità del Fondo⁴¹.

I funzionari dell'organizzazione di Washington non considerarono nemmeno l'opzione di rimanere al di fuori della stessa iniziativa giapponese, rivendicando un ruolo attivo nel coordinamento dell'uso dei fondi stanziati, andando a precisare che questi sarebbero dovuti servire alla ristrutturazione delle aziende di quei Paesi; aveva così inizio una nuova serie di misure da parte delle autorità del Fondo.

Dalla fine del 1997 il nuovo diktat dell'Fmi divenne quello della ristrutturazione a tutti i costi.

Al posto di elargire i fondi necessari di cui abbisognavano le aziende e le banche in difficoltà, il Fondo decise di attuare una serie di ristrutturazioni. Con tali operazioni l'Fmi non intendeva operare una ristrutturazione dell'organico aziendale, quindi un cambiamento del management, ma ciò su cui puntavano i burocrati di Washington, era una ristrutturazione finanziaria, cioè la chiusura o la rilevazione delle stesse da parte dei creditori.⁴²

Quando ci si trova davanti ad una crisi finanziaria, viene messo in gioco l'intero sistema economico proprio per la possibilità dell'instaurarsi del cosiddetto fenomeno del circolo vizioso che si crea tra le banche e le aziende che compongono il tessuto economico-finanziario di un Paese. Infatti, quando un'azienda dichiara bancarotta, i suoi debiti saranno inesigibili, e di conseguenza i crediti detenuti dagli istituti finanziari saranno persi, facendo registrare grandi perdite nei propri bilanci.

Quando però a fallire sono più aziende contemporaneamente, i problemi si moltiplicano e portano nella maggior parte dei casi al fallimento della

⁴¹ M. Leoni, *Ora l'Fmi lancia l'allarme: rischio di una crisi generale*, archivio ItaliaOggi, 1998

⁴² J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

stessa banca e, se si verifica una situazione del genere, sui mercati inizia a diffondersi il panico.

È proprio ciò che stava accadendo nei Paesi del Sud-Est asiatico verso la fine del 1997.

Il Fondo Monetario Internazionale addossò la colpa della crisi proprio alle debolezze dei sistemi finanziari asiatici, dimostrando quindi di non riuscire a comprendere a pieno il funzionamento dei mercati.

In particolare, la strategia messa in atto dal Fondo prevedeva la stesura di una classificazione delle banche attualmente esistenti in tre gruppi: uno era formato dalle banche considerate “sane”, un altro da quelle “sofferenti”, che quindi dovevano necessariamente chiudere, ed un terzo da quelle parzialmente sofferenti.

Per queste ultime era prevista una limitazione dei prestiti che potevano erogare - in gergo si dice che le banche non devono oltrepassare un certo coefficiente di solvibilità.⁴³

Imporre una tale misura è assolutamente giustificato quando solo una banca si trova in una situazione di elevata difficoltà, ma quando tutto il sistema è in affanno, come in una situazione del genere, attuare queste misure restrittive non ha senso.

Anzi, proprio in quel momento la cosa più saggia da fare era quella di iniettare all'interno del sistema la giusta dose di “fiducia”, così da poter garantire i fondi necessari alle banche per consentire loro di elargire la liquidità necessaria alle imprese per continuare la loro attività, ed al tempo stesso di evitare una serie di fallimenti bancari.

⁴³ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

Ciò era giustificato anche dalla situazione che aveva colpito il mercato dei cambi: in questo modo, se fosse stato garantito il credito necessario alle imprese per continuare la propria produzione, il cambio favorevole avrebbe avvantaggiato notevolmente le esportazioni di questi Paesi in difficoltà.

Fortunatamente, di fronte a tali misure, la Corea del Sud non accettò le raccomandazioni del Fondo e proseguì secondo la sua linea d'azione.

Il governo di Seul ricapitalizzò i due principali istituti finanziari privati evitandone il fallimento e permettendo agli stessi di garantire la liquidità di cui le imprese abbisognavano, facendo ripartire il settore produttivo ed in modo particolare il settore delle esportazioni.

Purtroppo, le politiche dei Paesi di quella regione, che fino a quegli anni erano state sempre piuttosto uniformi, non lo furono in quella occasione, in modo particolare la Thailandia e l'Indonesia non si distaccarono dai diktat di Washington e procedettero verso la chiusura delle banche più sofferenti.

I risultati furono catastrofici, specialmente in Indonesia, dove vennero chiuse sedici banche private scatenando il panico più totale, non solo nei mercati finanziari, ma in modo particolare direttamente all'interno della popolazione.

La maggior parte delle persone che possedeva un conto corrente presso quelle banche perse tutto, e l'unica eccezione fu costituita da coloro che disponevano di grandi somme, ai quali fu concesso di trasferire il proprio denaro all'estero.

I giorni successivi ai fallimenti, le persone iniziarono a prendere d'assalto tutte le altre banche rimaste ancora in attività, dando vita al famoso

fenomeno della “*corsa agli sportelli*” per cercare di ritirare il proprio denaro nella paura che tutte le altre banche potessero a loro volta fallire.

I problemi in Indonesia non riguardarono solo l’ambito economico, ma interessarono anche la sfera politica e sociale del Paese.

Anche la valuta indonesiana, la rupia, verso la fine del 1997 fu travolta dai pesanti attacchi speculativi che già avevano coinvolto la Thailandia e la Corea, di cui si è parlato in precedenza.

L’Fmi, anche in questo caso, era sì intervenuto con un massiccio provvedimento di aiuti economici, di circa 23 miliardi di dollari, ma destinato solamente a rinvigorire il tasso di cambio, sempre in funzione del salvataggio dei creditori stranieri, in gran parte occidentali.⁴⁴

Quel che fu ancora più grave è che l’Indonesia, contrariamente alla Corea, ma anche alla Thailandia, presentava una situazione economica nettamente meno sviluppata, con una maggiore fetta di popolazione sotto la soglia di povertà, ed in più all’interno del Paese permanevano ancora gli effetti dei disordini etnici che contraddistinsero i trenta anni precedenti. Dagli anni ’90 il governo era però strenuamente riuscito ad attuare alcune riforme per combattere quella situazione riuscendo ad attuare delle innovative riforme sociali comprendenti la somministrazione di sussidi alle fasce più deboli della popolazione.

L’azione dell’Fmi si rivelò in quel caso particolarmente spietata: non solo perché dei 23 miliardi iniziali nulla andò al sostegno dei sussidi in cibo e in carburante, ma soprattutto perché raccomandò al governo di compiere una drastica riduzione degli stessi.

Mai come allora il Fondo si era spinto così oltre.

⁴⁴ P. Della Posta, P. Di Martino, *Crisi Valutarie degli Anni ’90 del XIX Secolo e del XX*.

Quando il governo annunciò la riduzione dei sussidi si scatenò il panico all'interno del Paese.

Seguirono giorni di violente rivolte interne che causarono la morte di più di 500 persone e gravi disordini sociali, riaffiorarono i vecchi sentimenti di ostilità verso la comunità cinese, fino ad allora parzialmente soppressi proprio grazie al continuo sviluppo economico.

Questo clima di tensione durò fino ai primi anni 2000 dopo che il Presidente Suharto fu costretto alle dimissioni nel 1999.⁴⁵

Sembra assurdo pensare che l'organizzazione preposta alla stabilità finanziaria e monetaria internazionale fu una delle principali cause di tali disordini, ed ancora più assurdo è il fatto che un'istituzione di questa portata abbia erogato una somma così grande per sostenere il cambio, e non sia corsa in aiuto per tutelare la vita di milioni di indonesiani, che dopo aver visto la speranza di una vita migliore, tornavano a sprofondare nella povertà più totale.

Nei primi mesi del 1998 il peggio sembrava ormai essere passato, ma fu solo verso l'inizio dell'anno successivo che si poté parlare di accenni di ripresa, seppur differenti da Paese a Paese.

In modo particolare la situazione più favorevole era quella rappresentata dalla Corea che, come detto, non seguì fino alla fine i consigli del Fondo e proprio per questo si trovò in una situazione migliore rispetto alla Thailandia e l'Indonesia.

La crisi però, oltre a degli effetti che non si potevano evincere dall'analisi dei dati, come le preoccupazioni delle tante persone che avevano perso aziende, lavoro e parte dei loro beni, lasciava una profonda eredità in

⁴⁵ F. Rampini, *Suharto Morte di un dittatore sangue e corruzione in 30 anni di potere*, La Repubblica Archivio, 2008.

quella regione: la consapevolezza di essere stati ingannati dalle potenze occidentali e di conseguenza dalle loro istituzioni.

In tutta l'Asia iniziarono a circolare voci e teorie cospirazioniste di un complotto attuato dagli Stati occidentali per contrastare l'avanzata delle economie asiatiche.⁴⁶

Sebbene ciò fosse infondato, era chiaro come la popolazione dell'Est asiatico abbia fatto ragionamenti del genere.

La verità è un'altra: le istituzioni finanziarie riflettevano gli interessi e le visioni della comunità finanziaria occidentale, giustificando l'adozione di qualsiasi atto e politica anche con scuse totalmente infondate, pur di accontentare gli uomini d'affari delle principali piazze finanziarie statunitensi ed europee.

Se è vero, però, che non tutto il male viene per nuocere, si possono trovare anche dei piccoli aspetti positivi in questa vicenda.

La crisi del Sud-Est asiatico ha portato alla luce i numerosi errori che il Fondo aveva commesso, e per la prima volta questi erano mostrati dai media di tutto il mondo.

Prima di allora, infatti, nessuna testata giornalistica o ente televisivo aveva mai parlato degli errori di un'istituzione come il Fondo Monetario Internazionale, sia perché commessi in Paesi di minor rilevanza, come alcuni dei casi trattati nei precedenti paragrafi, sia perché mai come in quel caso erano stati così evidenti.

⁴⁶ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

Capitolo 5: Un futuro migliore.

5.1 Interventi necessari

Contrariamente a quanto affermato dal Fondo Monetario Internazionale, si può sicuramente affermare che esso non abbia svolto il suo ruolo nel miglior modo possibile.

Come analizzato dagli esempi presi in esame nei capitoli precedenti, l'istituzione non è sempre riuscita a promuovere la tanto auspicata stabilità globale, e nemmeno ad avviare i Paesi in via di sviluppo verso una crescita realmente prospera ed equa, tale da consentire di eliminare i problemi atavici di quelle società.

Sembra che oggi il Fondo abbia perso la sua finalità originale: il suo padrino intellettuale, John Maynard Keynes, aveva infatti ideato questa istituzione proprio per far fronte agli squilibri che i mercati internazionali possono causare, avendone previsto già in quell'epoca le principali debolezze, mentre oggi essa è composta principalmente da "fondamentalisti" del mercato.

Il problema di fondo è quindi costituito da una mancanza di coerenza alla base, che ha iniziato a manifestarsi in maniera inequivocabile con l'esplosione della crisi debitoria sin dai primi anni '80, evento che ha di fatto conferito all'organizzazione il compito di gestire le crisi finanziarie internazionali⁴⁷.

⁴⁷

https://www.esteri.it/MAE/it/politica_estera/organizzazioni_internazionali/fondomonetariointernazionale.html

Sicuramente c'è da sottolineare un aspetto della questione molto importante e che non dev'essere sottovalutato, ovvero che le situazioni che il Fondo Monetario Internazionale deve gestire sono per loro natura complesse e tra loro molto diverse.

Il nodo centrale delle questioni è costituito dalle tempistiche delle soluzioni che devono essere adottate.

Ma se oggi si è arrivati a capire i principali problemi dell'Fmi, soprattutto grazie all'esame delle crisi manifestatesi negli anni '90 (Messico, 1994-5; Sud-Est asiatico 1997-8; Russia, 1998; Brasile, 1998-9; Argentina, 2001), è difficile spiegare il fatto che i progressi adottati per evitare il manifestarsi di questi problemi sono ancora troppo pochi e deboli.

La principale mancanza di coerenza, causa dei maggiori problemi, però deriva da un altro punto di vista sicuramente meno visibile dall'esterno, non collegato con il grado di difficoltà della situazione, e cioè dal fatto che la maggior parte delle volte l'Fmi non persegue solamente gli obiettivi enunciati dal suo mandato, di cui tutti sono a conoscenza, ma anche quelli della comunità finanziaria, che, per loro natura, spesso sono l'opposto dei primi e che, quindi, creano necessariamente dei conflitti d'interesse.

È chiaro a tutti che ciò che urge è una netta riforma della stessa organizzazione, non solo per salvaguardare gli interessi dei cittadini dei Paesi in via di sviluppo, costretti a subire le conseguenze di scelte sbagliate, ma anche per assicurare una sorta di equità, in modo tale da promuovere quella "giustizia globale", finalità di cui molte delle istituzioni internazionali sono prive.

Il compito che spetta ai governanti di tutto il mondo per provare ad attuare una tale riforma è sicuramente arduo, e le possibilità che questa possa avvenire in tempi brevi sono davvero basse, ma c'è bisogno almeno di provarci.

Il primo passo da compiere in questa direzione è sicuramente quello di andare a delineare ed individuare le aree che necessitano un maggior intervento, all'interno delle quali i governi e le istituzioni devono concentrare i maggiori sforzi.

Si possono a questo proposito tracciare alcuni aspetti che più di altri necessitano di una vera e propria trasformazione. Il primo è quello legato al problema della rappresentazione, ovvero della governance posta alla guida del Fondo.

Strettamente collegato a quest'ultimo è l'aspetto connesso all'ideologia che persuade gli stessi uomini che controllano ed attuano le politiche dell'organizzazione.

Infine, un altro elemento fondamentale di riforma è quello posto a guardia della credibilità internazionale della stessa istituzione: la trasparenza.

Analizzando l'aspetto della rappresentazione, è facile capire che ci si trova dinanzi ad un problema di natura implicita.

A prendere le decisioni che impattano sulla vita di milioni di persone, infatti, sono i governatori delle banche centrali ed i ministri delle Finanze di ciascuna Nazione, persone che, per la natura dei ruoli che ricoprono, sono orientate già di per sé ad una visione piuttosto miope e ristretta, sicuramente più indirizzata alla comunità finanziaria che non ai problemi sociali che affliggono determinati Paesi e comunità.

C'è un forte bisogno, invece, di dare ascolto a molte più persone all'interno dei tavoli decisionali del Fondo. E' necessario che, quindi, venga presa in considerazione la voce di chi ha una maggior consapevolezza delle scelte che possono essere compiute e sul loro impatto sulla società.

Secondo l'economista premio Nobel nel 2001 Joseph Stiglitz, *“il cambiamento più sostanziale, necessario per far funzionare la globalizzazione nel modo dovuto, è un cambiamento nel governo di queste istituzioni”*⁴⁸.

L'altro grande problema della governance dell'Fmi è rappresentato da un ormai obsoleto sistema di voto; è previsto un meccanismo che garantisce un potere superiore agli Stati che contribuiscono maggiormente al finanziamento della stessa organizzazione: ciò è ineccepibile e allo stesso tempo distorsivo.

In modo particolare è da evidenziare il ruolo degli Stati Uniti, l'unico Paese a detenere un effettivo potere di veto riguardo alle decisioni per le quali è richiesto l'85% del quorum.

Dall'analisi della gestione delle crisi è emerso che l'influenza esercitata da quest'ultimo membro nei confronti delle scelte perseguite dall'organizzazione è superiore a quella di tutti gli altri.

Sebbene nel 2010 c'è stata una riforma in merito, l'impegno di equilibrare il peso di ciascun Paese all'interno della stessa istituzione appare ancora troppo esiguo.⁴⁹

Si capisce subito come sia difficile che proprio gli Stati Uniti possano dare il consenso per una più equa ripartizione delle quote implicante la conseguente rinuncia del potere di veto, detenuto in via esclusiva da quest'ultimo.

Nell'impossibilità di far fronte ad una modifica sostanziale, un'altra area in cui dovrebbero avvenire dei cambiamenti per far sì che il Fondo possa avvicinarsi maggiormente alle tematiche sociali, politiche ed ambientali,

⁴⁸ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

⁴⁹ L'Fmi adotta la riforma proposta dal G-20 su governance e quote, *Il Sole 24 Ore*, 2010.

è sicuramente quella inerente alla modalità della trasmissione delle informazioni all'esterno, ovvero la trasparenza.

Solo l'effettiva comunicazione dei dati e delle informazioni corrette e veritiere può far scaturire l'immenso potere esercitato dalle pressioni dell'opinione pubblica.

All'interno di un'organizzazione pubblica, come il Fondo Monetario Internazionale, la trasparenza dovrebbe essere la norma.

Se si considera anche il fatto che gli uomini posti alla sua guida non vengono eletti direttamente dai cittadini si capisce come questo aspetto sia fondamentale, e che anzi dovrebbe essere un motivo in più per garantire un trasferimento di informazioni quanto più accurato e oggettivo possibile.

Al contrario, però, ciò non avviene e, anzi, si registra l'esatto contrario. L'Fmi risulta come una delle organizzazioni pubbliche più ermetiche in assoluto, sotto il profilo esaminato.

Per cercare di capire le motivazioni che portano ad una tale linea d'azione, basta partire da uno sguardo verso il mondo della finanza da cui provengono gli stessi leader del Fondo.

Le banche centrali, infatti, pur essendo anch'esse delle istituzioni pubbliche, hanno da sempre agito con grande riservatezza.

Per non parlare poi delle istituzioni finanziarie private, le quali spesso hanno fatto proprio della riservatezza il loro punto di forza.

Per avere un'idea basti pensare alla moltitudine di fondi di investimento di cui nessuno, o quasi, all'interno dell'opinione pubblica, ha la minima conoscenza, o anche al caso dei centri finanziari *off-shore*, detti più comunemente paradisi fiscali, in cui operano indisturbate centinaia di banche private che offrono i loro servizi nel completo anonimato.

Se il Fondo avesse operato in un regime di piena trasparenza, soprattutto in merito alle sue politiche, molto probabilmente, l'opinione pubblica internazionale non avrebbe accettato la maggioranza degli interventi e le sue modalità.

La segretezza è quindi un elemento essenziale per difendere gli interessi che l'organizzazione rappresenta.

Ritornando ai casi citati nei capitoli precedenti, spiegare i motivi che hanno spinto gli stessi manager dell'Fmi a consigliare a Paesi in via di sviluppo politiche così avventate ed inopportune sarebbe stato per questi ultimi un compito molto difficile.

È quindi chiaro che per una riforma realmente positiva, tendente a cambiare il modo di agire della stessa organizzazione, non si può prescindere da un riassetto dell'intero aspetto legato alla comunicazione.

Il Fondo Monetario Internazionale oggi gode di una non favorevole considerazione non solo da parte dell'opinione pubblica, ma anche da alcune parti della stessa comunità finanziaria, che ormai dubita dell'effettivo ruolo svolto da questa organizzazione.

I relativi dubbi provengono proprio dal fatto che a furia di operare in questa sfera di assoluta segretezza, questa organizzazione abbia generato dei grandi pregiudizi nei suoi confronti, anche quando infondati.

L'incoerenza intellettuale, proveniente dalla dissonanza tra gli obiettivi di cui si è parlato all'inizio del paragrafo, è stata una delle costanti che ha accompagnato le scelte dei manager del Fondo.

In un certo senso, è come se, quindi, la scienza economica fosse stata rimpiazzata dall'ideologia.

Delle tante definizioni filosofiche e sociologiche che sono state conferite alla parola *ideologia*, la più pertinente in questo senso è quella data dal

filosofo ed economista tedesco Karl Marx, secondo cui essa non è altro che il modo di vedere la realtà della classe sociale dominante.

Marx utilizza il termine ideologia anche nel suo significato letterale derivato dalla parola tedesca *Ideenkleid*, «vestito d'idee», per cui ideologica è ogni concezione che voglia rivestire di idee e principi astratti la concreta realtà dei fatti materiali, mascherandoli e dandone una surrettizia giustificazione.⁵⁰

Una delle distinzioni più importanti tra ideologia e scienza è che quest'ultima prende atto dei limiti di ciò che conosce.⁵¹

L'ideologia, invece, conferisce a chi la abbraccia una serie di convinzioni talmente radicate per cui non sono assolutamente necessarie conferme empiriche.

I leader del Fondo hanno sempre agito così, pienamente convinti dell'infallibilità delle loro assunzioni.

Così sicuri delle loro posizioni che la maggior parte delle politiche adottate e promosse non era frutto di studi specifici, inerenti proprio ai Paesi destinatari di queste ultime, ma era il riflesso di ciò che i funzionari di Washington ritenevano fosse più giusto per la comunità finanziaria e non, certamente, per i cittadini di quella Nazione.

Abbracciare un'ideologia e farla propria può quindi diventare molto pericoloso. Al pari dei fondamentalismi ideologici religiosi e politici, anche quelli economici possono essere la causa di ingenti danni.

È questo l'aspetto principale che deve necessariamente cambiare per far sì che venga raggiunta la tanto agognata giustizia globale.

⁵⁰ L. Boni, *Enciclopedia Garzanti di filosofia e epistemologia, logica formale, linguistica, psicologia, psicoanalisi, pedagogia, antropologia culturale, teologia, religioni, sociologia*, Garzanti, 1981.

⁵¹ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

Oltre alle tre grandi aree inerenti all'ideologia, alla governance e alla trasparenza, già delineate, c'è bisogno di un'analisi più dettagliata sugli strumenti e sulle politiche, che necessitano in ogni caso una certa rivisitazione.

Secondo Stiglitz, infatti, si possono delineare alcuni principali punti d'intervento, che devono essere necessariamente oggetto di riforme.

In primo luogo, c'è bisogno di prendere atto dei pericoli e delle conseguenze che il ricorso ad una liberalizzazione troppo rapida dei mercati finanziari può portare; ciò soprattutto nel caso di Paesi in via di sviluppo che, senza gli strumenti giuridici necessari per consentire un riparo dalle esternalità dei cosiddetti "capitali vaganti", cioè dei capitali a breve termine, possono subire le dirette conseguenze di movimenti speculativi.

Bisogna, poi, a questo proposito, porre le basi per una grande riforma del diritto fallimentare, prevedendo apposite clausole per velocizzare la ristrutturazione di banche ed aziende, così da consentire una ripresa quanto meno dolorosa possibile.

A ciò deve quindi seguire una riforma delle politiche di salvataggio, disincentivando il ricorso a questa pratica, complice di far lievitare il rischio morale, che conduce, quindi, alla creazione di quei fenomeni speculativi che creano solo l'illusione di una crescita prospera, scombussolando interi sistemi economici.

Un altro punto, poi, è quello che riguarda il miglioramento della regolamentazione del sistema bancario.

In questo senso si dovrebbe procedere verso soluzioni opposte a quelle delineate durante gli anni '90 ed i primi 2000.

La deregolamentazione può avere conseguenze disastrose anche nei Paesi più sviluppati al mondo: in questo modo si crea una diffusione di pratiche creditizie scorrette, e quando ciò avviene, gli effetti sono disastrosi.

Essa è stata, infatti, la principale causa non solo della bolla speculativa thailandese del 1996, analizzata precedentemente, ma anche della crisi finanziaria del 2008, iniziata proprio negli Stati Uniti, cioè nel più innovativo mercato finanziario esistente.

Particolare attenzione meritano, inoltre, i processi di creazione di reti di sicurezza internazionali necessarie per far fronte a tutti i rischi a cui i Paesi in via di sviluppo vanno incontro quando si avviano verso un'economia di mercato.

Tramite un'azione internazionale bisogna andare ad agire su quegli strumenti di cui gli stessi Paesi sono carenti o addirittura sprovvisti, come ad esempio i programmi di assicurazione contro la disoccupazione, o programmi assicurativi di tutela verso i settori più competitivi, che possono maggiormente soffrire l'esposizione al libero mercato.

Infine, bisogna agire per assicurare una migliore risposta alle crisi. Particolare attenzione in questo senso meritano le modalità con le quali questi aiuti vengono erogati.

I prestiti che il Fondo destina ai Paesi in difficoltà sono sempre accompagnati dallo strumento della *condizionalità* che, ideato per aumentare le probabilità di restituzione, ha assunto sempre più una funzione politica che non economica.

In questa direzione lo stesso Stiglitz⁵² ha ideato una possibile riforma concernente l'utilizzo non di condizionalità, bensì di obiettivi.

⁵² J. Stiglitz, *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, 2006

Si potrebbe, secondo l'economista statunitense, mettere in atto un sistema basato sull'erogazione dei fondi vincolati a dei risultati da raggiungere, verificabili nel tempo, così da incentivare quel Paese a seguire una determinata strada e, allo stesso modo, per poter monitorare l'operato dello stesso.

L'imposizione di condizionalità, invece, pone il destinatario degli aiuti in una situazione di oppressione, andando addirittura in alcuni casi a far diminuire le possibilità di restituzione del debito.

È quindi chiara l'importanza dell'attuazione di riforme che spostino i principali obiettivi ed interessi dell'organizzazione verso tematiche più orientate verso i cittadini e meno ai numeri, più verso le popolazioni in stato di povertà e meno alle banche e la comunità finanziaria di cui il Fondo spesso prende le parti.

Agire sulla governance, sull'ideologia e sulla trasparenza, unitamente ad un'effettiva riforma degli strumenti e delle politiche, può rappresentare l'unica soluzione per far sì che vengano poste in primo piano le esigenze dei soggetti che necessariamente devono essere rappresentati da un'istituzione pubblica: i cittadini.

5.2 Tentativi di riforme

L'intero decennio degli anni '90 ha messo a dura prova la credibilità e l'efficacia dell'operato delle istituzioni economico-finanziarie internazionali, specialmente per quanto riguarda il ruolo svolto dal Fondo Monetario Internazionale.

Il vero punto di svolta in questo senso è stata l'esplosione della crisi finanziaria del Sud-Est asiatico tra il 1997 e il 1998, di cui si è discusso abbondantemente in precedenza.

Nel volgere degli avvenimenti che hanno interessato la suddetta area sono emersi molteplici dubbi sull'operato dell'Fmi in tutte le fasi che hanno seguito la crisi; quindi, sia sulle politiche promosse prima dello scoppio, sia nelle modalità di gestione degli stessi eventi.

Per la prima volta in quel periodo i media, e la conseguente opinione pubblica internazionale, iniziarono a concentrarsi sulle vicende di quella questione criticando l'operato e le politiche del Fondo.

Antecedentemente, infatti, l'operato dell'organizzazione si era incentrato su crisi che, benché gravi, non avevano riscosso quella stessa importanza mediatica, si pensi in tal proposito alla crisi messicana del 1994 o a tutte le numerose crisi minori avvenute nelle nazioni africane, ben lontane dai riflettori internazionali.

Ma dal momento in cui ad essere afflitta da un grave crollo economico era la regione che negli anni precedenti aveva suscitato maggior stupore all'interno della comunità finanziaria e commerciale, l'operato del Fondo non poteva più rimanere in secondo piano, fuori dall'attenzione mediatica.

Infatti, fu proprio a seguito della vicenda asiatica che iniziarono emergere le prime critiche.

Addirittura, nel 1998 il Fondo finì sulle prime pagine del “New York Times”, che non mancò di far presente alcune disapprovazioni.⁵³ Lo stesso numero due del Fondo, Stanley Fischer, ammise pubblicamente in un’intervista con la testata newyorkese che era necessario un impegno da parte dell’istituzione al fine di adottare al più presto alcune correzioni per evitare ulteriori squilibri internazionali.

Divenne opinione comune, a quel punto, che la comunità finanziaria internazionale aveva bisogno di seri interventi destinati a riformarne l’intero assetto.

Ma la mentalità che permeava i leader dell’Fmi era tale da non permettere di porre in atto un vero ed effettivo cambiamento.

Le dichiarazioni e le successive riforme che vennero adottate dopo il 1998 si dimostrarono delle mere operazioni di facciata.

Si iniziò a parlare di grandi iniziative come la “*riforma dell’architettura finanziaria mondiale*”⁵⁴.

Il fatto che a discutere sull’attuazione di queste riforme erano gli stessi uomini che fino a quel momento avevano gestito gli interventi del Fondo creava ovviamente grandi perplessità.

Era invece assente una voce forte a rappresentanza dei Paesi meno sviluppati, diretti destinatari di quelle politiche che proprio in quel momento si stavano riformando.

⁵³ L. Uchitelle, *INTERNATIONAL BUSINESS; I.M.F. May be closer to lending-curb idea*, New York Times, 1998.

⁵⁴ A. Amendola, M. Biagioli, G. Celi, *Economia della globalizzazione. Economia degli scambi e macroeconomia internazionale*, Egea, 2014.

Infatti, gli unici cambiamenti che vennero apportati furono quelli che garantirono maggiori poteri ed una maggiore rilevanza allo stesso Fmi.

Fu accresciuto il ruolo del Fondo attraverso le proposte degli stessi sostenitori del Washington Consensus, i quali prevedevano programmi orientati a rafforzare il suo ruolo di sorveglianza nel mercato finanziario mondiale.⁵⁵

Nelle riforme fu posta molta enfasi anche intorno al tema della trasparenza; l'istituzione ha infatti cambiato linguaggio, migliorato i propri siti internet e dimostrato un maggior interesse verso quelle tematiche sociali che fino a quel momento non erano mai state centrali nelle sue scelte.

Vennero pubblicati decine di studi sulla povertà, sulla disoccupazione e su altri progetti destinati ai Paesi più poveri del mondo, ma ancora una volta tutto questo risuonava come un mero tentativo di apparire migliori ad uno sguardo esterno.

Un'altra operazione di facciata fu quella che interessò la riforma sui salvataggi. La pratica di ricorrere al conferimento di prestiti posti per evitare il fallimento di interi Paesi, con la conseguenza di non gravare sui creditori, è stata oggetto proprio di quelle critiche manifestatesi dopo la crisi asiatica del '98.

Fu riconosciuto che i salvataggi hanno contribuito all'accrescere del rischio morale.

Si fece quindi ricorso a strategie di “*concorso in salvataggio*” in cui i creditori erano chiamati a sostenere parte dei costi in caso di fallimento in modo da “disincentivare” il fenomeno della speculazione.

⁵⁵ A. Amendola, M. Biagioli, G. Celi, *Economia della globalizzazione. Economia degli scambi e macroeconomia internazionale*, Egea, 2014.

Dopo il fallimento di alcune Nazioni minori in cui non fu accordato un piano di salvataggio, come successo in Ecuador e in parte in Romania verso la fine degli anni '90, venne dimostrato come questa riforma oltre a non essere efficace, era addirittura ancora più rischiosa.

Gran parte dei titoli di Stato era infatti detenuta dalla popolazione della nazione in questione, il che sostanzialmente gravava ancor più sulle speranze di una futura ripresa economica⁵⁶.

Ciò che emerse da questa situazione è che ancora una volta non era stata messa in atto una seria riforma della pratica del ricorso ai salvataggi.

Fu proprio in questo clima che si palesò agli occhi dei burocrati dell'Fmi una delle crisi più note degli ultimi anni, a cui non mancò, per ironia della sorte, proprio il ricorso ad uno dei più grandi salvataggi nella storia dell'istituzione: Argentina 2001.

La crisi argentina non poteva avvenire in un momento peggiore per il Fondo, dato che adesso gli occhi della comunità finanziaria, e dell'opinione pubblica internazionale, erano tutti puntati proprio sui passi dell'organizzazione.

Per far fronte ad una crisi generata da una cattiva gestione del debito interno e da politiche sui tassi di cambio indiscutibilmente sbagliate, l'Fmi iniziò ad accordare una serie di prestiti all'Argentina che si fecero via via sempre più consistenti, fino ad arrivare ad una cifra di circa 21,6 miliardi di dollari.⁵⁷

Dall'inizio del 2001 i problemi argentini sembravano destinati a non arrestarsi, ma anzi, a divenire sempre più minacciosi.

⁵⁶ J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

⁵⁷ J. Stiglitz, *Argentina, Shortchanged Why the Nation That Followed the Rules Fell to Pieces*, Washington Post, 2002.

Gli stessi cittadini, consci della situazione e di un cambio sempre più sfavorevole nei confronti del dollaro statunitense, iniziarono a cambiare pesos con dollari.

L'apice fu toccato a dicembre di quello stesso anno, quando anche gli stessi funzionari dell'istituzione si accorsero che nulla più potevano fare per risollevare la situazione del Paese sudamericano.

Decisero, quindi, di porre fine al sistema di salvataggio bloccando l'apporto dei fondi, che ormai, più che a risollevare le sorti del Paese, servivano ad alimentare fenomeni criminali legati alla corruzione ed al riciclaggio di denaro "sporco".

In questo modo il governo del presidente De La Rúa fu costretto alle dimissioni, lasciando il Paese ad un nuovo governo che non ebbe altra scelta che dichiarare lo stato di default.

Ancora una volta, l'istituzione preposta al mantenimento della stabilità finanziaria internazionale, conscia degli errori commessi solo pochi anni prima, già oggetto di critiche, e di conseguenti riforme, si dimostrava incapace di fronteggiare nel migliore dei modi una crisi finanziaria.

La crisi argentina che generò un innalzamento del tasso di povertà ed una serie di disordini sociali e politici, fu quindi vista come uno dei più grandi fallimenti del Fondo Monetario Internazionale.

Tra i vari tentativi di riforma che si sono susseguiti in questo periodo di rinnovo generale, particolare attenzione merita lo sforzo di migliorare il processo relativo al potere di sorveglianza del Fondo.

Si è accennato precedentemente al potere consultivo del Fondo, facendo riferimento alle "*consultazioni ai sensi dell'art. 4*"⁵⁸.

⁵⁸ G.Schlitzer, *Il Fondo Monetario Internazionale*, Il mulino, 2011.

Grazie all'avvio di consultazioni periodiche con i vari Paesi membri l'organizzazione riesce ad avere (o almeno dovrebbe riuscire ad avere) un punto d'osservazione privilegiato della situazione globale, tale da consentire un'attenta analisi relativa a quei pericoli che improvvisamente possono portare a dei gravi disordini economici internazionali.

Nonostante che, anche in questo campo, i leader del Fondo abbiano cercato di attuare una riforma, nemmeno quest'ultima si è dimostrata capace di provocare degli effettivi progressi all'interno dell'organizzazione.

Nel 2005 l'Fmi ha avviato l'ambizioso progetto di creazione di un gruppo comprendente i governi di Stati Uniti, Giappone, alcuni Paesi dell'area euro, Cina e Arabia Saudita, cioè i principali protagonisti degli equilibri globali, per avviare delle consultazioni informali per rafforzare proprio il ruolo di sorveglianza.

Il fatto che solo tre anni dopo la creazione di questo meccanismo sia scoppiata la crisi più famosa, e forse più grave, della storia economica moderna, lascia ben intendere l'inadeguatezza delle riforme introdotte dal Fondo.

L'organizzazione ha dato prova di una mancanza di credibilità e legittimità, evidenziandosi, così, anche i limiti di operatività.

Come approfondito precedentemente, il Fondo ha un grande potere di persuasione nei confronti dei Paesi meno sviluppati e che necessitano della sua assistenza finanziaria, ma tale potere diminuisce quando si trova ad interfacciarsi con le Nazioni più industrializzate del mondo.⁵⁹

⁵⁹ P.C. Padoan, *Dopo la crisi. Quale governance macroeconomica internazionale?*, Astrid.

5.3 Nuove prospettive

Era chiaro ormai a tutti, dopo il 2008, che la comunità finanziaria nella sua interezza, così com'era stata istituita, o almeno com'era diventata, doveva essere soggetta ad una riforma strutturale.

La crisi finanziaria internazionale non ha fatto altro che ravvivare e rinviare le tendenze già esaminate nel paragrafo precedente riguardo la tanto agognata “riforma dell'architettura internazionale”.

Si è fatta sempre più strada l'idea che il conseguente atteggiamento delle istituzioni internazionali perpetrato sin dai primi anni '90, in modo particolare quello del Fondo Monetario Internazionale, abbia portato all'effettiva distorsione deflativa, causa degli eventi del 2008⁶⁰.

Tra le tante proposte che in questo contesto hanno iniziato a delinearsi quella che più sta assumendo rilevanza all'interno della comunità internazionale è il tentativo di riforma proveniente dagli economisti appartenenti alla scuola di pensiero keynesiana.

È così riemerso, in questo senso, il celebre scontro ideologico che da sempre alimenta il dibattito economico in occidente, quello tra i cosiddetti keynesiani, ed i neoliberalisti.

Lo stesso Stiglitz si è fatto portavoce di questa riforma che prevede uno stravolgimento dei compiti dell'Fmi.

Viene previsto, in tal modo, di assegnare al Fondo il compito di creare moneta grazie all'emissione di nuovi “Diritti Speciali di Prelievo” commisurandola alla somma del livello delle riserve ufficiali di valuta

⁶⁰ A. Amendola, M. Biagioli, G. Celi, *Economia della globalizzazione. Economia degli scambi e macroeconomia internazionale*, Egea, 2014.

estera detenute dall'insieme delle banche centrali dei Paesi partecipanti al sistema monetario internazionale per far fronte ai problemi valutari, e dell'accumulo dei patrimoni nascosti nei paradisi fiscali.

In questo modo, quindi, l'Fmi potrebbe reimmettere in circolo nel sistema economico mondiale la quantità di moneta in altri tempi accantonata.

In modo particolare, così facendo, il Fondo potrebbe utilizzare questa moneta di nuova creazione per permettere l'accensione di prestiti a tassi notevolmente ridotti indirizzati al finanziamento di progetti destinati allo sviluppo a lungo termine all'interno dei Paesi che ne necessitano maggiormente.⁶¹

Così si potrebbero quindi indirizzare i nuovi orientamenti del Fondo proprio verso tematiche più accomodanti rispetto alle politiche sociali, di cui si è detto prima, piuttosto che non a quelle indirizzate alla salvaguardia degli interessi dei Paesi più sviluppati.

Andando a tirare le somme dell'intero discorso sin qui fatto, è bene chiarire che, in un mondo sempre più globalizzato ed interconnesso, ciascun Paese si trova sempre più spesso a far fronte a problemi che assumono una rilevanza per loro stessa natura sempre internazionale.

Che si tratti di crisi economiche, controversie tra Stati o problemi ambientali, la risposta a questi problemi deve venire necessariamente da uno sforzo congiunto, attraverso, cioè, l'azione delle istituzioni internazionali.

Oggi più che mai, nel contesto della crisi pandemica da COVID-19, e dalla conseguente crisi economica che già sta manifestando i suoi primi effetti

⁶¹ A. Amendola, M. Biagioli, G. Celi, *Economia della globalizzazione. Economia degli scambi e macroeconomia internazionale*, Egea, 2014.

sull'intera comunità internazionale, il mondo ha bisogno di una risposta obbligatoriamente più unitaria e, in tal modo, più pronta ed efficace.

La speranza, quindi, è che la soluzione potrebbe scaturire o, quanto meno, venire fortemente agevolata dalle attuali problematiche mondiali, che hanno fatto capire che solo nella solidarietà globale può generarsi l'effettivo progresso delle singole Nazioni, così giungendo ad un effettivo cambiamento degli ideali che guidano gli uomini al governo di queste istituzioni.

Bibliografia

Filippetti, D. Archibugi, *The Globalization of Intellectual Property Rights*, 2015.

G.Schlitzer, *Il Fondo Monetario Internazionale*, Il mulino, 2011.

P. Della Posta, P. Di Martino, *Crisi Valutarie degli Anni '90 del XIX Secolo e del XX*.

A. Varsori, *Storia internazionale. Dal 1919 ad oggi.*, Il mulino, 2015.

A. Amendola, M. Biagioli, G. Celi, *Economia della globalizzazione. Economia degli scambi e macroeconomia internazionale*, Egea, 2014

P. Clements, *Multilateral development banks and the International Monetary Fund*, 2003

V. D'apice, G. Ferreri, *L'instabilità finanziaria: dalla crisi asiatica ai mutui subprime*, Carocci, 2009.

M. Schuman, *Il Miracolo. L'epica ascesa del continente asiatico alla conquista del benessere*, Tropea, 2010.

J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi

M. Camdessus, *Capital account liberalization and the role of the Fund*, 1998.

B. Greenwald, J. Stiglitz, *Verso un nuovo paradigma dell'economia monetaria*, 2008

F. Rampini, *Suharto Morte di un dittatore sangue e corruzione in 30 anni di potere*, La Repubblica Archivio, 2008.

S. Marchisio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino

E. Sciso, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli Editore

L. Boni, *Enciclopedia Garzanti di filosofia e epistemologia, logica formale, linguistica, psicologia, psicoanalisi, pedagogia, antropologia culturale, teologia, religioni, sociologia*, Garzanti, 1981.

M.E. Salerno, *Il Sistema di Regolamentazione Finanziaria Globale: potenziali scenari dopo la crisi finanziaria internazionale*.

J. Stiglitz, *Argentina, Shortchanged Why the Nation That Followed the Rules Fell to Pieces*, Washington Post, 2002.

P.C. Padoan, *Dopo la crisi. Quale governance macroeconomica internazionale?*, Astrid.

J. Stiglitz, *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, 2006.

Articoli e sitografia

Filippetti, D. Archibugi, *The Globalization of Intellectual Property Rights*, 2015.

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2557333

V. Neri, Una persona su 10, nel mondo, vive in condizioni di povertà estrema. I numeri di una lotta ancora aperta, Lifegate, 2018.

<https://www.lifegate.it/poverta-mondo-banca-mondiale>

<https://www.blackrock.com/institutions/en-us/biographies/stanley-fischer>

<https://www.treccani.it/enciclopedia/meles-zenawi/>

<https://www.imf.org/external/np/pfp/kenya/kenya.pdf>

S. Hanke, 20th Anniversary, Asian Financial Crisis: Clinton, the IMF and Wall Street Journal Toppled Suharto, Forbes,

<https://www.forbes.com/sites/stevehanke/2017/07/06/20th-anniversary-asian-financial-crisis-clinton-the-imf-and-wall-street-journal-toppled-suharto/?sh=2407cd532882>

G. Gentili, *Ilva e oltre: si può fare ancora impresa, in Italia?* , Il Sole 24 Ore, 2019

<https://www.ilsole24ore.com/art/ilva-e-oltre-si-puo-fare-ancora-impresa-italia-AC1Ikqw>

L. Uchitelle, *INTERNATIONAL BUSINESS; I.M.F. May be closer to lending-curb idea*, New York Times, 1998.

<https://www.nytimes.com/1998/02/03/business/international-business-imf-may-be-closer-to-lending-curb-idea.html>

Abstract

Capitolo 1: cos'è e a cosa serve il Fondo Monetario Internazionale

1.1 Nascita del Fondo Monetario Internazionale

Sin dagli inizi del secondo conflitto mondiale emerse l'esigenza da parte di tutta la comunità internazionale di dotarsi di un foro permanente che potesse assicurare più stabilità alle politiche economiche per evitare il ritorno di periodi come quello corrente dominati da forti disordini.

Per evitare l'insorgere di nuovi conflitti generalizzati era necessario garantire una forte solidità alle economie di ogni Paese. Dai primi anni '40 si iniziarono a delineare due piani di riforma differenti che furono oggetto di grandi dibattiti nelle comunità scientifiche: da una parte c'era il progetto di John Maynard Keynes, illustre economista britannico, mentre dall'altra quello dello statunitense Harry Dexter White.

Il primo prevedeva la creazione di una Clearing Union, ovvero un organismo che avrebbe avuto il compito detenere i depositi di tutte le banche centrali; ovvero un istituto delle banche centrali che avrebbe gestito la liquidazione dei debiti e dei crediti ufficiali.

L'altro piano, noto anche come piano White, prevedeva la costituzione non di una "camera di compensazione", bensì di un Fondo di stabilizzazione che avrebbe dovuto far fronte alle richieste degli Stati aderenti nei momenti di difficoltà finanziaria.

La scelta ricadde nel 1944 su quello statunitense, soprattutto per la posizione di forza che gli Stati Uniti potevano giocare in quel periodo,

consapevoli di una ormai imminente vittoria sia sul fronte europeo, sia su quello del pacifico.

Il primo luglio del '44 ebbe inizio a Bretton Woods, nel New Hampshire, la conferenza internazionale più famosa ed emblematica della storia economica moderna e che terminò con la ratifica dei due terzi degli Stati parte avvenuta il 27 dicembre del 1945 dalla quale nacque il Fondo Monetario Internazionale.

1.2 Scopo e funzioni dell'organizzazione

Fin dalla sua nascita il Fmi venne designato di competenze piuttosto delineate: secondo quanto riportato dallo statuto, ad esso erano assegnati compiti di stabilizzazione delle relazioni monetarie e finanziarie internazionali, quindi di coordinamento e di sorveglianza sulle politiche economiche e del cambio perseguite dai Paesi membri.

Oggi possiamo individuare all'interno del Fondo due funzioni principali attraverso cui viene attuata la cooperazione economica, quella della sorveglianza e quella finanziaria.

La funzione di sorveglianza distingue in due azioni, una di *sorveglianza bilaterale*, che riguarda l'osservazione di un solo Paese, ed una *multilaterale*, che prende in considerazione tutte le informazioni estrapolate da ciascuno Stato per arrivare ad un punto di osservazione economico-finanziario globale.

L'altra funzione principale è quella finanziaria. Il Fmi rende disponibili le proprie risorse agli Stati membri qualora si trovassero in situazioni di squilibrio insorte nelle proprie posizioni esterne manifestate in deficit nella bilancia dei pagamenti, o in una posizione di precarietà delle proprie riserve finanziarie.

1.3 Assetto, struttura e risorse

Per espletare la funzione finanziaria e per permettere al Fondo la sua attività, esso ha bisogno necessariamente di disporre di risorse economiche proprie.

Il Fmi non si rifornisce sul mercato dei capitali, come fa ad esempio la Banca Mondiale con l'emissione di obbligazioni, ma acquisisce i fondi necessari dai propri membri grazie al conferimento delle *quote* partecipative.

Le quote sono funzionali non solo all'attività di finanziamento, ma anche per altri scopi. Esse rappresentano i contributi dei singoli Paesi membri e sono ovviamente proporzionate all'importanza economica di ciascuno Stato. Queste vengono poi sottoposte ad una revisione di norma ogni cinque anni.

Il meccanismo di voto e delle relative quote è più volte stato sottoposto a forti critiche proprio perché il sistema va a tutto vantaggio dei Paesi con le quote maggiori, e quindi più economicamente avanzati.

Parlando invece dell'assetto decisionale, la struttura del Fmi è composta dal “*Consiglio dei Governatori*” nel quale sono rappresentati tutti i Paesi tramite i loro ministri delle finanze o attraverso i governatori delle rispettive banche centrali; per quanto riguarda l'indirizzo strategico del Fondo, esso viene deciso all'interno di un organo consultivo, chiamato “*Comitato monetario e finanziario internazionale*”, la cui partecipazione è riservata ai Governatori di soli 24 Paesi.

La guida amministrativa vera e propria è svolta invece da un altro organo, il Consiglio di amministrazione (*Executive Board*), che è composto da 24 Direttori Esecutivi, che sono al tempo stesso sia rappresentanti dei Paesi membri, sia dipendenti del Fondo.

Capitolo 2: Globalizzazione e governo globale

Tra i fenomeni che dalla metà dello scorso secolo in poi hanno maggiormente interessato il dibattito all'interno del panorama politico, sociale ed economico c'è sicuramente quello della globalizzazione.

La sfida globale di un mondo sempre più interconnesso, in cui persone, merci, informazioni e denaro potessero circolare liberamente, o quasi, ad una velocità mai vista prima, veniva vista come una vera e propria rivoluzione che avrebbe potuto portare quel benessere tanto desiderato da tutti quei popoli che avevano vissuto il flagello della guerra.

In questo contesto è utile analizzare però gli aspetti più controversi della globalizzazione, ovvero quelli prettamente economici, legati al comportamento delle istituzioni finanziarie che, stabilendo le regole, o imponendo provvedimenti, hanno monopolizzato la gestione della globalizzazione economica.

Per capire veramente cosa non ha funzionato, e per comprendere perché la maggior parte delle speranze dei Paesi in via di sviluppo sono state infrante, bisogna analizzare a fondo le tre organizzazioni internazionali finanziarie: la Banca Mondiale, l'OMC ed infine l'organizzazione preposta al compito di assicurare la stabilità finanziaria e monetaria mondiale, il Fondo Monetario Internazionale.

Questa istituzione nata sulla consapevolezza che i mercati spesso non funzionavano in maniera perfetta e che quindi potevano portare ad una crescita dell'instabilità e della disoccupazione, nel tempo ha cambiato più volte la sua visione, andando negli ultimi anni ad affermare l'importanza del mercato, dipinto addirittura come l'unica soluzione per un progresso economico e sociale.

Il cambiamento più grande è avvenuto all'inizio degli anni '80 quando le politiche della cosiddetta *Reaganomics* hanno cominciato ad imperversare nei governi di tutto il mondo, che vedevano l'incredibile boom economico statunitense scacciare i fantasmi delle crisi del decennio precedente.

Da quel momento, infatti, all'interno della comunità economica internazionale fu adoperata una spinta senza precedenti verso il cosiddetto *Washington Consensus*, ovvero un insieme di direttive economiche sostenute dalla Banca Mondiale, dal Fondo Monetario Internazionale e dal Tesoro degli Stati Uniti, che erano considerate come pacchetto standard di aiuti da destinare ai Paesi in via di sviluppo. In sostanza, liberalizzazione del commercio e delle importazioni, deregolamentazione del settore finanziario, libera fluttuazione del tasso di cambio, ed una politica fiscale molto disciplinata.

«La globalizzazione divide quanto unisce. Divide mentre unisce, e le cause della divisione sono le stesse che, dall'altro lato, promuovono l'uniformità del globo».

Dalla definizione di globalizzazione del filosofo ed accademico polacco Zygmunt Bauman, si capisce come questo fenomeno possa assumere allo stesso tempo un carattere assolutamente positivo per alcuni, mentre per altri può sortire un effetto completamente opposto, ed in alcuni casi può addirittura essere considerata come un completo disastro.

A sovrintendere questa trasformazione c'è un sistema che è stato definito di “governance globale senza governo globale”, dove solo poche istituzioni e pochi protagonisti, come la comunità finanziaria, i ministeri del tesoro e dell'economia, ed aziende con capitali sempre più paragonabili a vere e proprie nazioni, dominano la scena, mentre la maggior parte di coloro che subiscono le scelte imposte non ha spesso nemmeno l'idea di cosa stia succedendo.

Capitolo 3: Gestione delle politiche del Fmi

3.1 Troppo potere nelle mani di pochi

Quando il Fondo Monetario Internazionale deve esprimersi sulla concessione di un prestito, o sulle condizioni dello stesso, nei confronti di un Paese in crisi che richiede il suo aiuto, è come se in un certo senso si facesse interprete di una mentalità coloniale, legata alla presunzione di conoscere la strada migliore per quella stessa Nazione assoggettata senza la minima comprensione della effettiva situazione.

Per combattere realmente i problemi economici che affliggono un Paese bisogna andare a fondo alle situazioni, non certo limitarsi a guardare dati e statistiche che, con le difficoltà delle fasce più deboli della popolazione spesso c'entrano poco, considerando soprattutto che le conseguenze più drastiche di una scelta sbagliata vanno a ricadere proprio su questi ultimi.

L'Fmi ha sempre sostenuto di non aver mai sfruttato i suoi poteri per "imporre" condizioni agli Stati in difficoltà, ma di aver sempre fatto ricorso alla negoziazione delle stesse con i governi destinatari. Di fatto però si è sempre trattato di una negoziazione a senso unico perché il potere contrattuale è nelle mani della sola istituzione, consapevole che dall'altro lato vi sono Paesi che hanno un disperato bisogno di finanziamenti per evitare il collasso.

L'aspetto che garantisce ancora più autorità agli uomini del Fondo deriva dai poteri impliciti di cui l'istituzione è titolare: tra tutti, l'influenza sul mercato finanziario.

Si capisce quindi come le nazioni più povere che non si adeguano a queste raccomandazioni lo fanno affrontando il grande rischio di affrontare possibili reazioni ostili dei mercati.

La comunità internazionale ha di fronte a sé una grande sfida per ridurre le iniquità che ne caratterizzano il funzionamento, specialmente in campo economico-finanziario.

Non è possibile che una singola istituzione sia in grado di esercitare un potere così ampio, agendo sulle vite di milioni, se non miliardi, di persone. Basta una singola decisione presa da un piccolo team per far sì che intere programmazioni finanziarie nazionali possano saltare, con gravi ripercussioni anche sociali e democratiche.

Non sembra questa l'idea alla base della creazione di un'istituzione posta al mantenimento della stabilità economica e finanziaria mondiale.

3.2 Il caso etiope

Gli esempi di questi comportamenti sono tanti, ma il caso che ha riguardato l'Etiopia nei primi anni '90 è tra i più sconcertanti e lascia intendere molto bene il senso del discorso precedente.

I dati che emersero sin dai primi anni del nuovo governo, con a capo l'ex medico rivoluzionario Meles, furono considerati straordinari, l'inflazione era ai minimi storici ed i prezzi erano scesi, dando prova all'intera comunità internazionale di come anche un Paese africano tra i più poveri al mondo, se ben amministrato, poteva registrare ottime performances di crescita.

Questo contesto così positivo permise al governo etiope di beneficiare di numerosi aiuti finanziari internazionali, necessari per il continuo sostenimento di queste politiche.

Tra i finanziatori spiccava anche il Fondo Monetario Internazionale, che attraverso il programma di adeguamento strutturale avanzato, forniva al Paese circa 127 milioni di dollari, ma che allo stesso tempo poneva anche

delle condizionalità, tra cui la liberalizzazione assoluta del proprio mercato finanziario.

Si trattava di una vera e propria follia per un Paese così sottosviluppato. Far intervenire banche private all'interno di un sistema molto fragile equivaleva ad un innalzamento dei tassi di interesse in maniera vertiginosa, senza considerare poi l'ulteriore problema dell'asimmetria informativa che avrebbe sicuramente ridotto il numero di prestiti effettuati.

La cosa più preoccupante è che in gioco c'erano progetti essenziali, come la costruzione di scuole ed ospedali, ma l'Fmi aveva anteposto la credibilità finanziaria del Paese alla nascita di servizi primari per una delle popolazioni più povere al mondo.

Il governo di Meles si pose in contrapposizione con questa tesi, ma ai funzionari di Washington queste motivazioni non interessavano. Erano fermi sulle loro posizioni basate sulla certezza dei loro dogmi. Quella che si configurava come una disputa tra l'organizzazione ed il governo etiope, avrebbe sicuramente avuto bisogno di una consulenza di esperti esterni, data la natura sostanziale della questione, ma nulla di ciò venne fatto.

Il Fondo Monetario Internazionale rifiutava qualsiasi intervento esterno nella piena convinzione che l'imposizione delle sue direttive era l'unico intervento valido e necessario per il Paese, comportandosi esattamente alla stregua di un governo coloniale.

L'unica fortuna dell'Etiopia fu quella del particolare interessamento alla sua questione da parte della Banca Mondiale, e fu proprio grazie all'opera di convincimento da parte dei funzionari della Banca nei confronti dei loro omonimi al Fondo che la riforma del mercato finanziario non fu attuata e che gli stessi aiuti furono sbloccati.

3.3 Le ricette del Fondo

Il modello adottato dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna negli anni '80, fu di ispirazione per molte altre nazioni, desiderose di intraprendere la strada verso il successo economico; ma furono le due istituzioni economiche internazionali, Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale, a farsi maggiormente influenzare da queste nuove concezioni di politica economica che presero il nome di “*Washington Consensus*”, alla cui base c'erano tre concetti fondamentali: austerità, privatizzazione e liberalizzazione.

Le politiche del Washington Consensus, però, sono state affrontate dall'Fmi e dalla Banca da un punto di vista ideologico, spesso senza la giusta cognizione di causa e dei tempi necessari.

Quando l'applicazione di questi concetti è destinata ad un Paese ancora sottosviluppato, bisogna essere consapevoli che politiche del genere possono diventare molto pericolose: il presupposto che il mercato riesca continuamente a soddisfare tutte le esigenze non è sempre vero, anzi, soprattutto in questi casi, le attività necessitano di essere mantenute pubbliche proprio perché il mercato, giustamente, non riesce a fornire queste tipologie di servizi che per loro stessa natura sono essenziali alla popolazione.

L'effetto che ne derivò sui Governi dei Paesi che ascoltarono ed applicarono i consigli ricevuti dagli esperti del Fondo, fu quello della relativa chiusura delle aziende locali e una conseguente perdita di posti di lavoro. Ulteriori problemi derivavano poi dal fatto che spesso alle politiche volte alla liberalizzazione, venivano abbinate anche politiche di austerità.

Questa istituzione sembra agire in questi casi in base ad una logica di ristrettezza di vedute; in alcuni casi, poi, sembra che queste politiche vengano attuate in favore dei governi che maggiormente la finanziano e di conseguenza la manipolano, facendole perseguire gli interessi dei propri gruppi industriali e finanziari a discapito di milioni di persone che, senza rendersene nemmeno conto, si trovano costretti a subirne le conseguenze.

Capitolo 4: Crisi del Sud-Est asiatico

Verso la fine degli anni '90, tra il 1997 ed il 1998, si verificò una delle crisi finanziarie più grandi di tutti i tempi che interessò l'area dell'Est asiatico, colpendo in modo particolare l'Indonesia, la Thailandia e la Corea del Sud. I motivi principali che hanno scatenato la crisi sono, tra i più, vari attacchi speculativi ed un pesante indebitamento da parte del settore privato che ha coinvolto molte banche ed imprese.

A partire dai primi anni '90, infatti, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, sotto la forte influenza dei governi occidentali, hanno iniziato a visitare ed indirizzare quei Paesi verso l'attuazione delle proprie politiche che avrebbero permesso, in modo particolare, l'ingresso degli investitori stranieri all'interno dei loro mercati in espansione. In cima alla lista degli obiettivi c'era ovviamente la liberalizzazione dei capitali e la conseguente apertura dei mercati finanziari.

Unitamente alla liberalizzazione finanziaria, si spinse verso l'abbattimento dei controlli sui movimenti di capitale, attivando cioè il cosiddetto processo di "*deregulation*". Gli effetti che ne derivarono furono disastrosi. La prima conseguenza di ciò si verificò in Thailandia, la quale fu colpita da una bolla speculativa sul mercato immobiliare, diretto effetto di pratiche creditizie distorte.

Il Paese, visibilmente indebolito, fu poi colpito da attacchi speculativi sul mercato dei cambi. Il 2 luglio del 1997, data simbolo dello scoppio dell'intera crisi, il baht thailandese subì una svalutazione del 15% del suo valore nominale. La risposta delle istituzioni occidentali in un primo momento fu molto vaga, e solo due mesi più tardi fu capita la gravità della situazione. L'Fmi ricorse quindi ad un prestito di circa 20 miliardi di dollari destinato soprattutto a ripristinare la fiducia verso il baht sui mercati.

I problemi della Corea del Sud provenivano invece da un alto indebitamento iniziato sin dagli anni '90, ovvero dopo la liberalizzazione dei mercati di capitali da parte del Fondo, misura fortemente spinta proprio dalle banche occidentali che, fiduciose delle performances delle aziende coreane, non esitavano ad elargire somme cospicue in loro favore.

Il problema in sé non era costituito dal continuo accumulo di debito, ma dagli effetti che potevano derivare da un mutamento improvviso delle circostanze, in modo particolare sulle dinamiche del tasso di interesse. Fu proprio ciò che avvenne in Corea, dopo che gli attacchi speculativi indirizzati alla Thailandia stavano indebolendo l'intera area.

Il Fondo si concentrò in quel momento di recessione sulla riduzione del disavanzo della bilancia commerciale per evitare un'ulteriore svalutazione del tasso di cambio.

Questo potrebbe essere logico solo se l'obiettivo principale fosse quello di rimborsare i creditori esteri. Il Fondo aveva agito ancora una volta per tutelare i propri interessi, o meglio, per quelli delle banche occidentali che negli anni precedenti avevano effettuato numerosi investimenti in quei Paesi.

Dal punto di vista dei creditori, la politica fu un vero successo, ma uno gli effetti che ne derivarono comportarono l'espansione della crisi nell'intera

regione: una diminuzione delle importazioni in Corea ed in Thailandia equivaleva ad una contrazione delle esportazioni all'interno dei maggiori partner commerciali di quei Paesi.

Dalla fine del 1997 il nuovo diktat dell'Fmi divenne poi quello della ristrutturazione, al posto di elargire i fondi necessari di cui abbisognavano le aziende e le banche in difficoltà. Con tali operazioni il Fondo non intendeva operare una ristrutturazione dell'organico aziendale, inteso come un cambiamento del management, ma ciò su cui puntavano i burocrati di Washington, era una ristrutturazione finanziaria, cioè la chiusura o la rilevazione delle stesse aziende da parte dei creditori.

Mentre la Corea decise di non seguire i diktat del Fondo, la Thailandia e l'Indonesia procedettero verso la chiusura delle banche e delle aziende più sofferenti. I risultati furono catastrofici, specialmente in Indonesia, dove vennero chiuse sedici banche private scatenando il panico più totale, non solo nei mercati finanziari, ma in modo particolare direttamente all'interno della popolazione che rispose attuando una frenetica *“corsa agli sportelli”*. I problemi in Indonesia andarono oltre l'ambito economico, ed interessarono anche la sfera politica e sociale del Paese, scatenando proteste e rivolte.

La crisi lasciava una profonda eredità in quella regione: la consapevolezza di essere stati ingannati dalle potenze occidentali e di conseguenza dalle loro istituzioni.

Capitolo 5: Un futuro migliore

5.1 Interventi necessari

Sembra che oggi il Fondo abbia perso la sua finalità originale: il suo padrino intellettuale, John Maynard Keynes, aveva infatti ideato questa istituzione proprio per far fronte agli squilibri che i mercati internazionali possono causare, avendone previsto già in quell'epoca le principali debolezze, mentre oggi essa è composta principalmente da “fondamentalisti” del mercato.

Il problema di fondo è quindi costituito da una mancanza di coerenza alla base, che ha iniziato a manifestarsi in maniera inequivocabile con l'esplosione della crisi debitoria sin dai primi anni '80.

È chiaro a tutti che ciò che urge è una netta riforma della stessa organizzazione, non solo per salvaguardare gli interessi dei cittadini dei Paesi in via di sviluppo, ma anche per assicurare una sorta di equità, in modo tale da promuovere quella “giustizia globale”, finalità di cui molte delle istituzioni internazionali sono prive.

Si possono a questo proposito tracciare alcuni aspetti che più di altri necessitano di una vera e propria trasformazione. Il primo è quello legato al problema della rappresentazione, ovvero della governance posta alla guida del Fondo. Strettamente collegato a quest'ultimo è l'aspetto connesso all'ideologia che persuade gli stessi uomini che controllano ed attuano le politiche dell'organizzazione. Infine, un altro elemento fondamentale di riforma è quello posto a guardia della credibilità internazionale della stessa istituzione: la trasparenza.

Oltre alle tre grandi aree inerenti all'ideologia, alla governance e alla trasparenza, già delineate, si possono individuare quegli strumenti e quelle politiche, che necessitano in ogni caso una certa rivisitazione, tra i tanti interventi bisogna prendere atto dei possibili pericoli della liberalizzazione, attuare riforme del diritto fallimentare, diminuire il

ricorso ai salvataggi, migliorare lo strumento della condizionalità e procedere verso una migliore regolamentazione del sistema bancario.

Agire sulla governance, sull'ideologia e sulla trasparenza, unitamente ad un'effettiva riforma degli strumenti e delle politiche, può rappresentare l'unica soluzione per far sì che vengano poste in primo piano le esigenze dei soggetti che devono necessariamente essere rappresentati da un'istituzione pubblica: i cittadini.

5.2 Tentativi di riforme

L'intero decennio degli anni '90 ha messo a dura prova la credibilità e l'efficacia dell'operato delle istituzioni economico-finanziarie internazionali, specialmente per quanto riguarda il ruolo svolto dal Fondo Monetario Internazionale.

Nel volgere degli avvenimenti che hanno interessato la suddetta area sono emersi molteplici dubbi sull'operato dell'Fmi in tutte le fasi che hanno seguito la crisi; quindi, sia sulle politiche promosse prima dello scoppio, sia nelle modalità di gestione degli stessi eventi.

Si iniziò a parlare quindi di grandi iniziative come la *“riforma dell'architettura finanziaria mondiale”*. In realtà però fu accresciuto il ruolo del Fondo attraverso le proposte degli stessi sostenitori del Washington Consensus, i quali prevedevano programmi orientati a rafforzare il suo ruolo di sorveglianza nel mercato finanziario mondiale.

Un'altra operazione di facciata fu quella che interessò la riforma sui salvataggi. Fu riconosciuto che i salvataggi hanno contribuito all'accrescere del rischio morale. Si promosse quindi il ricorso a strategie di *“concorso in salvataggio”* in cui i creditori erano chiamati a sostenere parte dei costi in caso di fallimento in modo da *“disincentivare”* il fenomeno della speculazione.

Fu proprio in questo clima che si palesò agli occhi dei burocrati dell’Fmi una delle crisi più note degli ultimi anni, a cui non mancò, per ironia della sorte, proprio il ricorso ad uno dei più grandi salvataggi nella storia dell’istituzione: Argentina 2001.

Per far fronte ad una crisi generata da una cattiva gestione del debito interno e da politiche sui tassi di cambio indiscutibilmente sbagliate, l’Fmi iniziò ad accordare una serie di prestiti all’Argentina che si fecero via via sempre più consistenti, fino ad arrivare ad una cifra di circa 21,6 miliardi di dollari.

Ancora una volta, l’istituzione preposta al mantenimento della stabilità finanziaria internazionale, conscia degli errori commessi solo pochi anni prima, già oggetto di critiche, e di conseguenti riforme, si dimostrava incapace di fronteggiare nel migliore dei modi una crisi finanziaria.

5.3 Nuove prospettive

Era chiaro ormai a tutti, dopo il 2008, che la comunità finanziaria nella sua interezza, così com’era stata istituita, o almeno com’era diventata, doveva essere soggetta ad una riforma strutturale.

La crisi finanziaria internazionale non ha fatto altro che ravvivare e rinvigorire le tendenze già esaminate nel paragrafo precedente riguardo la tanto agognata “riforma dell’architettura internazionale”.

Tra le tante proposte che in questo contesto hanno iniziato a delinearsi quella che sta assumendo più rilevanza all’interno della comunità internazionale è il tentativo di riforma proveniente dagli economisti della scuola di pensiero keynesiana, rappresentati da Joseph Stiglitz.

Essa prevede di assegnare al Fondo il compito di creare moneta grazie all’emissione di nuovi “Diritti Speciali di Prelievo” commisurandola alla somma del livello delle riserve ufficiali di valuta estera detenute dai Paesi

partecipanti al sistema monetario internazionale, e dell'accumulo dei patrimoni nascosti nei paradisi fiscali, per far fronte ai problemi valutari.

In questo modo, quindi, l'Fmi potrebbe reimmettere in circolo nel sistema economico mondiale la quantità di moneta in altri tempi accantonata. In particolare, così facendo, il Fondo potrebbe utilizzare questa moneta di nuova creazione per permettere l'accensione di prestiti a tassi notevolmente ridotti per il finanziamento di progetti destinati allo sviluppo a lungo termine all'interno dei Paesi che ne necessitano maggiormente.

Così, si potrebbero quindi indirizzare i nuovi orientamenti del Fondo verso tematiche più indirizzate alle politiche sociali, di cui si è detto prima, piuttosto che non a quelle indirizzate alla salvaguardia degli interessi dei Paesi più sviluppati.

Che si tratti di crisi economiche, controversie tra Stati o problemi ambientali, la risposta ai più grandi problemi mondiali deve venire necessariamente da uno sforzo congiunto, attraverso, cioè, l'azione delle istituzioni internazionali.

Oggi più che mai, nel contesto della crisi pandemica da COVID-19, e dalla conseguente crisi economica che già sta manifestando i suoi primi effetti sull'intera comunità internazionale, il mondo ha bisogno di una risposta obbligatoriamente più unitaria e, in tal modo, più pronta ed efficace.

La speranza, quindi, è che la soluzione potrebbe scaturire o, quanto meno, venire fortemente agevolata dalle attuali problematiche mondiali, che hanno fatto capire che solo nella solidarietà globale può generarsi l'effettivo progresso delle singole Nazioni, così giungendo ad un effettivo cambiamento degli ideali che guidano gli uomini al governo di queste istituzioni.