



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"**

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

"IL FMI E I SUOI CRITICI"

RELATORE:

CH.MO PROF. CAINELLI GIULIO

LAUREANDO: MAIORANO ALESSANDRO

MATRICOLA N. 1160885

ANNO ACCADEMICO 2019 – 2020

Il candidato/La candidata, sottoponendo il presente lavoro, dichiara, sotto la propria personale responsabilità, che il lavoro è originale e che non è stato già sottoposto, in tutto o in parte, dalla candidata o da altri soggetti, in altre Università italiane o straniere ai fini del conseguimento di un titolo accademico. La candidata dichiara altresì che tutti i materiali utilizzati ai fini della predisposizione dell'elaborato sono stati opportunamente citati nel testo e riportati nella sezione finale 'Riferimenti bibliografici' e che le eventuali citazioni testuali sono individuabili attraverso l'esplicito richiamo al documento originale.

Sommario

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1: IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE.....	6
1.1 Il FMI e le sue origini	6
1.2 La struttura e la Governance	8
1.3 I programmi di prestito	9
CAPITOLO 2: LE CRITICHE	14
2.1 La “Conditionality”	14
2.2 Il potere in mano a pochi	16
2.3 La critica alle politiche liberali	19
2.3.1 Le politiche standardizzate.....	19
2.3.2 L’eccessiva liberalizzazione.....	20
2.3.3 La privatizzazione	21
2.4 Gli effetti nei paesi in via di sviluppo.....	22
2.4.1 L’Etiopia.....	22
2.4.2 La crisi del Sud Est asiatico	23
2.4.3 La Russia	25
2.5 La scarsa trasparenza e la politica.....	28
CONCLUSIONI.....	30
BIBLIOGRAFIA GENERALE.....	32
SITOGRAFIA	33

INTRODUZIONE

L'obiettivo di questo elaborato è quello di analizzare le principali critiche mosse nei confronti del Fondo Monetario Internazionale ed in particolare del suo *modus operandi*.

Il primo capitolo si focalizzerà sulla descrizione dell'Istituzione, ripercorrendone l'origine storica per comprenderne scopi e motivi che sono stati alla base della sua formazione. Si vedrà quali sono i principali intenti e obiettivi perseguiti, comprendendo in dettaglio le funzioni di sorveglianza, assistenza finanziaria e assistenza tecnica. Verranno presi in esame i programmi attraverso i quali il Fondo opera nei differenti paesi membri analizzando nel dettaglio quali sono le modalità e i requisiti per entrare a farne parte ed in cosa si differenziano tra di loro. Seguirà una descrizione della struttura e della governance per comprendere in che modo l'Istituzione è amministrata e come è distribuito il potere all'interno dei differenti organi amministrativi e governativi. L'analisi preliminare del Fondo svolta nel primo capitolo servirà per comprenderne il funzionamento generale ed avere una base di conoscenza necessaria per poter poi scendere nel dettaglio delle criticità.

Nel secondo capitolo seguirà un'analisi delle principali critiche mosse al Fondo, verrà messa in dubbio la sua funzione e le sue modalità di azione nei differenti paesi, cercando di capire cosa non funziona nell'Istituzione e cosa ha portato all'inefficacia del suo operato in svariati casi. Si ricercheranno le problematiche specifiche che hanno reso le politiche del FMI spesso fallimentari, ripercorrendo le motivazioni che hanno portato a scelte errate e analizzando le conseguenze scaturite. Si partirà da un'analisi più teorica per la comprensione degli aspetti economici che non hanno funzionato nelle scelte operative adottate dal Fondo analizzando le principali politiche che hanno guidato le azioni di intervento nel corso degli anni. Seguirà un approfondimento su casi concreti di paesi che per differenti ragioni si sono trovati ad essere parte dei programmi di aiuto ed interventi del Fondo che hanno avuto esito fallimentare, come Etiopia, Sud Est asiatico e Russia. Dai casi concreti si potranno constatare quali sono stati i principali errori che poi hanno generato le pesanti critiche. Infine, nell'ultima parte si analizzeranno aspetti più controversi non solo di natura economica ma riguardanti la trasparenza e l'influenza politica esercitata dal Fondo, anch'esse oggetto di critica.

CAPITOLO 1: IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE

1.1 Il FMI e le sue origini

Il Fondo Monetario Internazionale è un'organizzazione economica internazionale oggi formata da 189 paesi membri che lavora per promuovere collaborazione tra paesi al fine di garantire stabilità di tipo economico e finanziario, ridurre la povertà nelle diverse aree del mondo ed incentivare la crescita includendo nelle sue politiche tutti i settori macroeconomici e finanziari la cui instabilità possa metter in pericolo la solidità dell'economia globale. Principalmente ad ora il lavoro del Fondo si concentra sui programmi di prestito internazionale a paesi bisognosi.

Il FMI nasce nel 1944 come risultato degli accordi della conferenza tenutasi a Bretton Woods nel New Hampshire in cui i 44 paesi fondatori avevano come intento comune quello di dare vita a differenti istituzioni economiche a livello internazionale per favorire ed agevolare la liberalizzazione del commercio internazionale, la volontà era di impostare un ordine mondiale di tipo economico nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale. I 44 stati fondatori erano intenti inoltre ad arginare tutti i rischi che avevano portato alla Grande Depressione negli anni Trenta dando vita ad un sistema economico monitorato e controllato da queste grandi istituzioni. Il FMI era convinto che per raggiungere la stabilità economica ci volesse un'azione collettiva a livello globale e si incaricava in prima persona a perseguire questo obiettivo (Stiglitz, 2002). Uno dei primi risultati a fuoriuscire dal congresso fu un sistema di cambi fissi collegato direttamente al valore del dollaro americano supervisionato e gestito dal FMI che voleva garantire la stabilità dei tassi di cambio a livello internazionale data la loro precarietà in quel momento storico. (Massa *et al.*, 2005)

Due differenti visioni sono state alla base del dibattito su come dovesse essere costituito ed inteso il Fondo Monetario Internazionale, che per quanto fossero simili negli scopi differivano per le modalità operative. Possiamo distinguere una visione "inglese" che vede John Keynes come suo portavoce che intendeva l'Istituzione come una "banca centrale di tutte le banche centrali" (Schlitzer, 2000) regolatrice delle bilance dei pagamenti dei differenti stati: la cosiddetta "*Clearing Union*" veniva poi proposto che le differenti transazioni di compensazione fossero implementate attraverso una moneta denominata *Bancor* il cui valore era determinato in relazione a quello dell'oro. La posizione americana sostenuta dall'economista Harry White identificava invece il FMI con lo stesso ruolo svolto da una banca a cui i differenti membri avrebbero potuto attingere per l'erogazione di credito in relazione alla loro quota detenuta di capitale, prestiti poi da restituire durante il tempo. Prevalse definitivamente la visione

americana che portò agli Articles of Agreement che furono la base di questa nuova istituzione economica mondiale (Cesarano, 2000).

Gli scopi del FMI come indicati nello statuto sono:

- I. Favorire la cooperazione monetaria mondiale fornendo un servizio di consultazione e collaborazione per i paesi partecipanti;
- II. Incentivare ed espandere il commercio internazionale puntando sulla crescita dell'occupazione e del PIL reale;
- III. Mantenere cambi stabili evitando le cosiddette "svalutazioni competitive";
- IV. Sostenere lo sviluppo di relazioni e scambi di beni, servizi e capitali a livello internazionale aiutando gli stati associati con le transazioni e i pagamenti;
- V. Garantire ai membri l'accesso alle risorse finanziarie del FMI per risolvere situazioni di squilibrio nelle bilance dei pagamenti.

Il FMI possiede principalmente 3 funzioni:

- Sorveglianza: il Fondo si occupa di effettuare controlli regolari delle economie dei paesi membri per assicurarsi sia mantenuta la stabilità e con il fine di prevenire le crisi, mettendo a disposizione avvertimenti e politiche per i suddetti scopi. Gli ambiti su cui si concentra questa funzione sono principalmente le politiche di cambio. In passato erano definite regole concrete con i paesi in modo che potessero autoregolarsi, ora è invece in auge questa forma di controllo.

La sorveglianza viene attuata su differenti livelli:

Globale: in cui si cercano di identificare i *trend* macroeconomici e nei mercati finanziari internazionali.

Regionale: in cui si attua l'analisi delle politiche svolte da unioni monetarie (come l'euro) basandosi su report di sviluppo delle differenti regioni economiche.

Nazionale: opera attraverso consultazioni dirette con i paesi membri discutendo delle politiche attuate a livello economico dai governi e dalle rispettive banche centrali.

Il FMI fornisce regolarmente delle stime sugli andamenti economici e finanziari globali in report come il World Economic Outlook, il Global Financial Stability Report, il Fiscal Monitor o l'External Sector Report.

- Assistenza finanziaria: la funzione per cui è principalmente noto il Fondo ovvero garantire prestiti per paesi che incombono in problemi con la bilancia dei pagamenti, crisi economiche di vario tipo, o comunque situazioni in cui è necessario un aiuto

economico esterno. Il Fondo si prefissa di soddisfare obiettivi come il livellamento e la stabilità economica e vuole garantire una pronta risposta a differenti tipi di shocks economici nonché agire come catalizzatore per sbloccare altre politiche economiche interne difficilmente attuabili nelle situazioni sopra descritte. Viene sempre cercato il bilanciamento tra finanziamento esterno da parte del Fondo ed assestamento interno con politiche strutturali.

- Assistenza tecnica: ogni membro ha diritto ad assistenza tecnica e formazione da parte di esperti del Fondo in una vasta varietà di settori per dare ai paesi i mezzi per poter implementare politiche più efficienti e modernizzare le istituzioni. Vi è particolare attenzione ai membri con economie in via di sviluppo.

1.2 La struttura e la Governance

In cima alla struttura organizzativa troviamo il Consiglio dei Governatori (*Board of Governors*) formato da un rappresentante per ogni stato membro, normalmente il presidente della Banca Centrale nazionale o il ministro delle finanze scelto dallo stato stesso. Questo organismo si incontra di regola una volta all'anno per prendere le decisioni più rilevanti mentre il lavoro quotidiano viene principalmente delegato al Consiglio Esecutivo. Il Consiglio dei Governatori si occupa solamente di questioni di grossa importanza come l'ingresso di nuovi membri o la modifica della percentuale delle quote.

Il Consiglio esecutivo (*Executive Board*) si occupa della gestione quotidiana degli affari e prende le decisioni più strettamente operative. È composto da 24 direttori generali eletti dagli stati membri o da gruppi di paesi (le *constituencies*) ed un Direttore operativo che svolge il ruolo di presidente. I 24 direttori generali sono in possesso di tanti voti quanto è la quota partecipativa del paese o del gruppo di paesi da loro rappresentato. Di norma il metodo decisionale è il consensus. Sei direttori sono permanenti e rappresentano gli stati con la più larga quota di capitale.

1.3 I programmi di prestito

Il Fondo opera secondo differenti programmi:

Stand-by Arrangement: è dal 1952 lo strumento più utilizzato sia per paesi in via di sviluppo che per i più avanzati. Nel 2009 è stato reso ancora più flessibile in modo da potersi adattare alle differenti esigenze dei paesi. Le condizioni sono state agevolate e semplificate inoltre sono stati ampliati i fondi disponibili. La struttura dello SBA permette una risposta flessibile alle esigenze di finanziamento esterno e di aggiustamento per le politiche finanziarie a breve termine.

Idoneità: tutti i membri che stanno affrontando criticità che richiedono un finanziamento esterno (di norma viene però adoperato da stati con reddito medio, poiché per coloro con reddito basso vi sono programmi appositi).

Durata: è flessibile e va da un periodo di 12-24 mesi ad un massimo di 36.

Termini: lo SBA prevede flessibilità in termini di ammontare e tempi di rimborso:

- Accesso normale: limite annuale del 145% della quota per un anno e limite cumulativo durante il periodo del prestito fino al 435% della quota al netto dei rimborsi.
- Accesso eccezionale: deciso caso per caso seguendo le politiche del FMI a riguardo.
- Accesso *front-loaded*: può essere emesso un prestito con concentrazione delle spese nella fase iniziale in accordo con le politiche nazionali del paese e la natura delle necessità finanziaria.
- Accesso rapido: l'approvazione può essere accelerata sotto il meccanismo di emergenza finanziaria usato durante le crisi finanziarie globali.
- Accesso precauzionale: (HAPAs)

Quando un paese ottiene un prestito si impegna a rispettare diverse condizioni espresse nella lettera d'intenti. Recentemente il Fondo ha riformato le condizioni dei prestiti per focalizzarle su criteri misurabili, osservabili e soggetti a un controllo regolare.

Rimborso: tra il primo trimestre del terzo anno e il quinto anno dall'erogazione.

Tasso di prestito: comprende il tasso d'interesse *SDR* determinato dal mercato con un minimo di 5 fino ad un massimo di 100 punti base più le sovrattasse che dipendono dalla durata e dalla quantità del credito. È prevista una sovrattassa di 200 punti base pagata sull'ammontare di

credito in arretrato sopra il 187,5% della quota, dopo tre anni diventano 300. Queste sono usate per scoraggiare un largo e prolungato utilizzo delle risorse del FMI.

Commissione d'impegno: prelevata all'inizio di ogni periodo di 12 mesi in ammontare differenti a seconda delle percentuali della quota.

Tassa di servizio: una tassa di servizio di 50 punti base è applicata ad ogni somma prelevata.

Extended Fund Facility: utilizzato nel caso in cui il paese si trovasse in seri problemi a medio termine nella bilancia dei pagamenti. Prevede un coinvolgimento più duraturo per aiutare i paesi ad implementare riforme strutturali di medio termine, ed ha un periodo di rimborso più lungo. Le riforme strutturali a correzione delle più radicate debolezze sono durature, per questo l'EFF copre il periodo più lungo tra i diversi fondi a disposizione.

Idoneità: paesi con necessità di riforme strutturali radicate.

Durata: normalmente questo tipo di programma viene approvato per un periodo di tre anni ma può arrivare fino a quattro anni per i casi più critici.

Termini: la grandezza dipende dalle necessità del paese, dalla capacità di ripagare e dallo storico dei prestiti

- Accesso normale: soggetto al limite del 145% annuo della quota, e cumulativo fino al 435% al netto dei rimborsi programmati.
- Accesso eccezionale: il Fondo può erogare ammontare oltre questi limiti in circostanze estreme sempre se soddisfatti determinati criteri.

Rimborso: tra il primo trimestre del quarto anno ed il decimo anno dall'erogazione, in 12 rimborsi semestrali del medesimo valore.

Tasso di prestito: è legato al tasso di interesse di mercato del FMI (noto come *basic rate of charge*), attualmente è 100 punti base, per grossi importi vi è una sovrattassa di 200 punti base pagata per l'ammontare di credito sopra il 187,5% della quota. Se il credito rimane sopra quella soglia dopo 51 mesi la sovrattassa arriva a 300 punti base. Queste sono poste per scoraggiare un largo e prolungato utilizzo dei fondi.

Commissione d'impegno: prelevato all'inizio di ogni periodo di 12 mesi in ammontare differenti a seconda delle percentuali di quota. Queste tasse vengono rimborsate per l'ammontare prelevato durante il corso del periodo rilevante.

Tassa di servizio: una tassa di servizio di 50 punti base è applicata ad ogni somma prelevata.

Poverty Reduction and Growth Trust: Il Fondo provvede supporto per paesi così detti *Low-Income* (ovvero con bassi introiti) con il fine di sostenere politiche durature per la riduzione della povertà e per lo sviluppo della crescita. In più, si focalizza sull'incremento degli introiti domestici, la gestione delle finanze pubbliche e le politiche monetarie.

Il PRGT prevede tre tipologie di programmi di prestito:

- *Extended Credit Facility*: supporta programmi economici per raggiungere una posizione macro economicamente stabile e sostenibile con l'obiettivo di ridurre la povertà ed ottenere uno sviluppo della crescita a medio termine. Sotto questo programma il paese accetta di implementare una serie di politiche ben definite da una lettera d'intenti perciò la condizionalità è semplificata e finalizzata al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Idoneità: tutti i membri del programma PRGT che affrontano problemi protratti nella bilancia dei pagamenti.
Durata: da tre a massimo cinque anni, terminato può essere approvato un programma addizionale.
Condizioni d'accesso: si valuta caso per caso, il massimo erogabile è limitato al 100% della quota all'anno con una concessione eccezionale fino al 300%.
Condizioni quantitative: usate per monitorare variabili come aggregati monetari, riserve internazionali, bilanciamenti fiscali e prestiti esterni.
Riferimenti strutturali: usati per monitorare riforme macro-critiche per raggiungere gli obiettivi del programma.
Controllo: operato dall'*Executive Board* per valutare le performance del programma in corso e ed adattarlo allo sviluppo.
PRGS: programma che deve necessariamente essere presentato.
Termini di prestito: tasso d'interesse nullo con un periodo di grazia di cinque anni e mezzo ed una maturità finale di 10 anni.
- *Standby Credit Facility*: provvede assistenza a paesi a "*low income*" con problemi nella bilancia dei pagamenti a breve termine su misura per le differenti necessità. Lo SCF supporta quei paesi che hanno raggiunto una posizione macroeconomica sostenibile ma vanno incontro a periodici problemi di aggiustamento a breve termine inclusi quelli causati da shocks. Lo scopo è sempre quello dello sviluppo e della riduzione della povertà. I paesi che adottano lo SCF concordano sull'implementare una serie di politiche per una stabilità sostenibile nel breve periodo che sono indicate nella lettera d'intenti.

Idoneità: tutti i membri del programma PRGT che presentano problemi nella bilancia dei pagamenti risolvibili in un periodo di due anni ed in ogni caso non più di tre.

Durata: può variare da 12 a 36 mesi, il suo uso è limitato a tre anni ogni sei.

Condizioni d'accesso: determinato basandosi sui bisogni dati dalla bilancia dei pagamenti, la solidità dei programmi economici, la capacità di rimborso e lo storico dei prestiti già effettuati.

Accordo preventivo: un paese con un potenziale ma non immediato bisogno può usare il Fondo in modo preventivo senza effettuare prelievi.

Riferimenti strutturali: usati per monitorare riforme macro-critiche per raggiungere gli obiettivi del programma.

Controllo: operato dall'*Executive Board* per valutare le performance del programma in corso e ed adattarlo allo sviluppo.

Termini di prestito: tasso d'interesse nullo con periodo di grazia di 4 anni ed una maturità finale di 10 anni. Una tariffa di disponibilità è riscossa allo 0,15% all'anno sulla proporzione dell'importo non prelevato ogni sei mesi.

- *Rapid Credit Facility*: è un programma di assistenza finanziaria ai paesi a "low income" che stanno affrontando problemi urgenti con la bilancia dei pagamenti. Provvede un aiuto rapido, agevole e di facile accesso. Può garantire politiche di supporto in svariate circostanze come shocks, disastri naturali o emergenze.

Idoneità: paesi membri del programma PRGT che sono andati incontro a bisogni d'aiuto urgenti nella bilancia dei pagamenti dove un programma a pieno titolo non si rivela necessario o praticabile.

Durata: l'erogazione del prestito è immediata e avviene con una sola rata, questo crea la possibilità per un uso ripetuto possibile in un periodo di tre anni, con un limite di due erogazioni ogni anno, in caso è prevista la transizione ad un programma ECF.

Condizioni d'accesso: è determinato caso per caso basandosi sui bisogni dati dalla bilancia dei pagamenti, la solidità dei programmi economici, la capacità di rimborso e lo storico dei prestiti già effettuati. Prende in considerazione anche la grandezza e la durata dello shock, come risposta alle necessità finanziarie del Covid-19 per esempio sono state incrementati i limiti d'accesso per le percentuali della quota dal 50 al 100% e fino al 150% su base cumulativa.

Termini di prestito: tasso d'interesse nullo, con un periodo di grazia da metà del quinto anno ad una maturità finale di 10 anni.

Altri programmi:

Flexible Credit Line: creato per paesi con strutture economiche forti e ben radicate si caratterizza per la flessibilità di prelievo, assicura un largo ed anticipato accesso alle risorse ed è rinnovabile di anno in anno se il paese continua a rispettare i criteri richiesti, il rimborso va dal primo trimestre del terzo anno al quinto dall'emissione. I costi di prestito sono simili a quelli dei fondi tradizionali.

Precautionary and Liquidity Line: creato per paesi con strutture economiche forti ma con alcune vulnerabilità che portano all'esclusione dal FCL. Come il FCL ha come fine garantire sicurezza o la soluzione di crisi. Mette insieme un processo di selezione con delle clausole ex-post per indirizzare le rimanenti vulnerabilità del paese. La durata è di norma di sei mesi fino ad un massimo di due anni. I tassi d'interesse sul prestito sono determinati allo stesso modo dei fondi storici.

Rapid Financing Instrument: provvede una risposta finanziaria rapida a tutti i paesi che vanno incontro ad urgenti necessità nella bilancia dei pagamenti senza la necessità di intraprendere un programma a pieno titolo. Tutti gli stati membri ne possono beneficiare anche se per coloro a "low income" esiste il corrispondente programma RCF. Solitamente chi si avvale di questo programma lo fa per casi singoli di shock economici o crisi improvvise. Oltre all'erogazione del Fondo viene fornita assistenza tecnica ai paesi che stanno affrontando la crisi.

CAPITOLO 2: LE CRITICHE

2.1 La “Conditionality”

Uno degli aspetti più criticati nel *modus operandi* del Fondo Monetario Internazionale, soprattutto in passato, è quello che riguarda la cosiddetta “*conditionality*”, con questo termine si fa riferimento ad una serie di condizioni per avere accesso ai prestiti erogati dal Fondo che poi si esplicitano in diverse politiche e riforme destinate al paese che vuole avvalersi dell’aiuto. Gli obiettivi principali delle condizioni sono: correggere le politiche nel paese ritenute errate dal Fondo, garantire una risposta al *moral hazard* dei paesi, avere garanzie per il rimborso e indirizzare i fondi concessi.

La condizionalità è menzionata all’articolo 5 dello statuto che alla sezione 3 (Condizioni che regolano l’uso delle risorse generali del Fondo) spiega che il Fondo per la risoluzione dei problemi nella bilancia dei pagamenti del paese richiedente il prestito può adottare politiche specifiche con il fine di risolvere le difficoltà. Il continuamento del rapporto di prestito è subordinato al raggiungimento di determinati obiettivi attraverso queste politiche e se il Fondo attraverso le sue valutazioni ritiene che le risorse vengano utilizzate in modo non in linea con i suoi scopi può limitare la quantità di risorse erogate fino alla totale sospensione dell’erogazione.

La politica di condizionalità viene applicata attraverso diversi strumenti: i *performance criteria* che indicano valori oggettivamente verificabili dal Fondo il quale ne valuta il rispetto delle condizioni concordate e decide se è possibile continuare l’erogazione; le *revisioni periodiche* che analizzano le misure sin ora applicate per capire come aggiustarle e comprenderne i possibili sviluppi futuri, eventualmente applicando delle modifiche; ed infine le *azioni preventive* che sono misure da attuarsi prima dell’approvazione di un programma di prestito di tipo macroeconomico o strutturale.

La condizionalità è stata oggetto di moltissime critiche e caratterizzata da un processo evolutivo che ne vede la nascita con lo scopo iniziale di essere una garanzia ai rimborsi passando per diventare un mezzo di riforma strutturale delle economie dei paesi che si avvalsero dell’aiuto del FMI fino ai giorni nostri in cui è stata particolarmente ridimensionata. La presenza di condizioni in quanto tali è del tutto legittima in un programma di prestito per fornire sicurezze nel rimborso, ma l’evoluzione che hanno avuto queste condizioni negli anni è forse uno dei punti più spinosi riguardante il *modus operandi* del Fondo. Le modalità in cui la *conditionality* era applicata rendevano le politiche richieste esageratamente invadenti tanto da poter essere

considerate delle vere “imposizioni dall’alto” che andavano a mettere in dubbio la sovranità nazionale dei paesi. Queste politiche uscivano totalmente dal raggio d’azione prettamente economico di competenza del Fondo sfociando nel campo della politica, qualche critico interpreta questo come un modo alternativo per applicare riforme che non sarebbero mai state intraprese dai governi locali, una vera e propria forma di controllo democratico. Un esempio è la Corea, dove il Fondo chiese una modifica per rendere la Banca Centrale meno dipendente dal processo politico, il tutto senza fondati motivi che questa manovra potesse avere effetti su crescita o sviluppo economico ma solo per la convinzione del Fondo che una banca indipendente assicurasse garanzie in termini di controllo dell’inflazione (altro aspetto sempre perseguito) (Stiglitz, 2002). Sono innumerevoli i casi di fallimento delle riforme strutturali imposte dal Fondo che operava grazie ad un così ampio potere nella scelta delle politiche. Nel concreto il prestito veniva spesso erogato solo ai paesi che si sarebbero sottoposti a politiche come il contenimento deficit, l’aumento delle tasse, l’innalzamento tassi d’interesse, la privatizzazione, la liberalizzazione del commercio e dei capitali e la deregolamentazione, politiche che sono state sempre favorite a priori dal Fondo senza spesso tenere in considerazione la diversità dei contesti. La politica economica però non essendo una scienza esatta necessita di ampia flessibilità, caratteristica non contemplata dalle rigide condizioni. Addirittura, tra gli anni ’80 e ’90 i dati indicano che quasi l’80% dei programmi erogati avevano al loro interno una condizione SOE in cui era richiesto un cambiamento strutturale nell’economia interna. Solo negli anni 2000, dopo gli innumerevoli casi di fallimento dei programmi del Fondo si è cercato di snellire le condizioni diminuendo il potere di azione in campo politico con il programma di “ownership” con l’intento di ridare più potere ai governi nazionali.

Un’altra criticità riguarda la modalità con cui vengono concordate questo tipo di condizioni. Esse nascono da un negoziato tra il paese richiedente l’aiuto e il FMI, come un qualunque accordo tra due parti, l’influenza data però dalle dimensioni della quota posseduta dal paese assume un ruolo critico e maggiore è la quota detenuta, maggiore sarà il potere contrattuale nel trattare. Paesi poveri o in via di sviluppo con potere limitato dato dalle dimensioni poco rilevanti della loro quota non hanno la possibilità di scegliere e ritrattare le condizioni imposte. Il FMI ha poi la tendenza a non prendere in considerazione il governo locale, spesso denigrandone le capacità e la competenza, tutto questo ha come esito una lettera d’intenti derivante da una trattativa che di fatto ha direzione univoca, Fischer sostiene invece che perché riforme di questo tipo possano avere effetti positivi è imprescindibile l’appoggio della classe politica e della società, aspetto che il Fondo ha sempre trascurato. La condizionalità può essere percepita come una vera e propria imposizione dei prestatori in cambio dall’assistenza a paesi spesso in situazioni critiche, costretti ad accettare senza poter avere voce in capitolo, e queste condizioni

possono essere una minaccia per la sovranità nazionale del paese richiedente il prestito perché vanno ad agire con politiche strutturali spesso non concordate con i governi nazionali o addirittura ritenute errate dagli esperti governativi locali (Stiglitz, 2002). In più, ponendo questo tipo di condizioni ai paesi in crisi si dava vita ad un circolo vizioso in cui i paesi colpiti finivano per divenire dipendenti dai prestiti dei paesi del nord del mondo.

Il FMI nella politica di condizionalità cade spesso nell'errore di confondere i fini con i mezzi. Analizzando il modus operandi del Fondo e cercando di comprenderne gli intenti è chiaro come ripetutamente sono stati scambiati tra di loro strumenti ed obiettivi e sembra essere normalità per il Fondo porre obiettivi da raggiungere agli strumenti di politica economica con cui opera, questa confusione data da presupposti errati ha portato risultati fallimentari in numerosi casi in cui si è insistito per il raggiungimento di obiettivi nelle politiche che hanno avuto effetti solo dannosi per l'economia. Gli obiettivi richiedono impegni rigidi mentre gli strumenti devono essere caratterizzati da flessibilità in modo da potersi adattare a cambiamenti o a circostanze differenti (Spraos, 1985). Stiglitz pone l'accento poi sulla fungibilità per cui l'ingresso di nuovo denaro dovrebbe di fatto liberare un nuovo scopo di impiego delle risorse con un effetto conclusivo che non ha niente a che vedere con lo scopo di partenza.

2.2 Il potere in mano a pochi

La questione della distribuzione potere è sempre stato un tema ricorrente nell'analisi di istituzioni internazionali della portata del Fondo, l'influenza esercitata dall'organizzazione ha enorme impatto globale anche al di là dell'ambito strettamente economico di loro competenza. È normale dunque nell'analisi della distribuzione del potere chiedersi chi detenga davvero questo potere all'interno ed all'esterno dell'organizzazione, chi sia realmente a comandare e quali siano i veri interessi in gioco al di là degli scopi esplicitamente dichiarati. Ciò che la critica principalmente sostiene è che il reale potere all'interno dell'istituzione sia tra le mani unicamente di un gruppo ristretto formato dalle principali nazioni industrializzate europee ed in primo luogo dagli Stati Uniti e che le decisioni siano spesso influenzate esternamente da diversi portatori di interesse (Gili *et al.*, 2015)

Analizzando la struttura governativa interna, come fatto nel primo capitolo, sappiamo che l'*Executive Board*, dove si svolge il lavoro quotidiano del Fondo, è formato da 24 membri di cui solo 6 sono rappresentati singolarmente (Stati Uniti, Cina, Germania, Giappone, Germania, Francia e Regno Unito) essendo i paesi che detengono le sei quote maggiori, gli altri membri

invece sono divisi in differenti raggruppamenti denominati *constituencies*. Gli USA da soli detengono quasi il 17% dei voti totali il che assicura loro un potere di veto de facto, già solo questo elemento pone l'attenzione su quanto possano essere influenti gli Stati Uniti nelle decisioni. Il fatto che i voti siano proporzionati in base alle percentuali delle quote detenute rende questo sistema un sistema basato sulla ricchezza e non sulla democrazia, che assicura potere decisionale in mano ai paesi più ricchi che per assurdo sono quelli che usufruiscono meno dei programmi di aiuto, questa modalità di voto è da molti considerata una vera e propria distorsione democratica in cui le economie più povere sono sottorappresentate e le grandi istituzioni economiche mondiali non sono rappresentative delle nazioni che servono.

I paesi che non hanno un singolo rappresentante sono raggruppati nelle cosiddette *constituencies*, i cui i membri detengono a loro volta un potere di voto per eleggere il proprio direttore generale nel Consiglio dei 24. Il sistema di voto delle *constituencies* non è escluso da critiche per ciò che accade nella nomina dei rappresentanti, in alcuni di questi gruppi esistono paesi dominanti che detenendo la maggioranza assoluta dei voti e di conseguenza il 100% di potere decisionale all'interno del gruppo hanno la possibilità di nominare ad oltranza il proprio rappresentante. Questi vengono definiti "paesi dittatori", ad oggi si contano addirittura 41 stati senza potere di voto effettivo.

Una ulteriore importante distinzione che è necessario fare è quella tra potere di voto e peso reale del voto ed analizzando le diverse percentuali in rapporto risulta che gli Stati Uniti sono gli unici il cui potere di voto è maggiore del peso effettivo con percentuali del 25% all'interno dell'*Executive Council* ed addirittura del 40% nel *Board of Governors* (Leech, 2002).

Soprattutto dagli anni '90 in poi si è parlato di "*Washington Consensus*", definito come la convergenza di idee tra FMI, Banca Mondiale e il Tesoro degli USA che ha dominato i processi decisionali e le politiche economiche di quegli anni nei paesi in via di sviluppo a partire dagli interventi in America Latina (Williamson, 1990). Questa unione di organismi governativi occidentali che hanno controllato le riforme economiche in tutto il mondo per molti anni è un altro elemento che aiuta a comprendere come gli interessi comuni di queste istituzioni le porti a detenere un potere immenso sull'economia globale.

È importante dedicare un'analisi su chi sono i rappresentati delle differenti nazioni all'interno del FMI, infatti i governatori delle banche centrali ed i ministri delle finanze sono tutte personalità strettamente legate agli interessi della comunità finanziaria e delle borse. È chiaro che questi rappresentanti prenderanno decisioni che sono effetto degli interessi e della visione che li caratterizza, difficilmente saranno imparziali e nella maggior parte dei casi non rispecchieranno di certo gli interessi dei paesi in cui operano (Stiglitz, 2002).

Un aggiuntivo elemento attraverso cui possiamo osservare come il potere sia concentrato nelle mani di pochi è il fatto che mentre i paesi piccoli ed in via di sviluppo devono attenersi scrupolosamente a tutte le indicazioni e le condizioni del Fondo, gli Stati Uniti e le grandi potenze europee del “nord del mondo” sembrano essere esenti dalle direttive e valutazioni del Fondo, agendo di fatto incondizionatamente e solo nel loro interesse. Un chiaro esempio fu quello degli Stati Uniti sotto l'amministrazione Clinton che ignorò il consiglio del FMI riguardante le politiche inflazionistiche da attuare perché lo riteneva errato con poi risultati che si rivelarono di successo. Numerosi sono i casi di ipocrisia in cui il Fondo ha spinto per politiche di liberalizzazione estrema nei paesi in cui agiva ed allo stesso tempo proteggeva gli interessi dei paesi occidentali su prodotti che avrebbero sofferto la concorrenza con l'apertura del commercio mantenendone le barriere. Questa possibilità di alcuni paesi di agire distaccatamente dal volere del Fondo è stata possibile sicuramente grazie all'indipendenza economica sia dal FMI che da altri donatori ed è un'ulteriore dimostrazione di come sia bilanciato il potere e come solo per pochi siano consentite determinate libertà (Stiglitz, 2002).

Stiglitz infine pone l'attenzione su come tanto sia osannata la libertà di informazione dei cittadini negli Stati Uniti tanto di contro i cittadini dei paesi che usufruiscono degli aiuti del Fondo siano totalmente esclusi da qualsiasi tipo di dibattito prematuramente agli accordi ed anzi spesso non ne siano nemmeno informati della natura.

Attraverso differenti analisi è stato poi dimostrato come la probabilità di ricevere un prestito aumenti con la presenza di determinati fattori come ad esempio la grandezza della quota chiaramente, ma ciò che fa riflettere è come siano altrettanto influenti fattori come la presenza di connazionali all'interno dello staff del FMI o la prossimità politica nei confronti degli USA o dei grandi stati europei, tutto questo a conferma ancora una volta di quanto sia ampia l'influenza di determinati paesi rispetto ad altri (Barro *et al.*, 2005).

Se concentriamo l'attenzione su quali siano i veri interessi in gioco analizzando le diverse decisioni e politiche intraprese dal Fondo nel corso della sua esistenza sembra esistere una coerenza operativa che potrebbe rispecchiare gli interessi della comunità finanziaria. Gli interessi della comunità degli investitori sono spesso inconciliabili con quelli che il FMI ha come dichiarato intento di raggiungere, elemento che spiega i numerosi casi di incoerenza. Se approfondiamo gli effetti scaturiti dalle varie crisi è impossibile non accorgersi come a Wall Street molti ne siano usciti vincitori con ampi margini di guadagno e speculazione e come i creditori stranieri, specialmente quelli americani sono coloro che hanno sempre avuto la precedenza nel rimborso dei debiti dai paesi aiutati dal Fondo (Stiglitz, 2002).

2.3 La critica alle politiche liberali

2.3.1 Le politiche standardizzate

Una caratteristica che ha sempre contraddistinto l'operato del FMI nelle più disparate crisi è la tendenza ad assumere un approccio universale alla risoluzione dei problemi. Questa caratteristica è stata oggetto di critiche da parte di molti economisti per i risultati fallimentari che ha portato l'impiego di politiche standard in contesti differenti per il semplice fatto che contesti diversi necessitano di interventi diversi e studiati appositamente per le circostanze, non può esistere un approccio "*one size fits all*" nella complessità dell'economia moderna.

Austerità, privatizzazione e liberalizzazione dei mercati sono stati i tre punti cardine che insieme ad altri innumerevoli pacchetti di politiche liberiste e di apertura dei mercati così radicate da essere definite "fondamentalismo del mercato" (Benthall, 1991) hanno guidato le politiche del FMI per molti anni. Il Fondo ha spesso agito pretendendo di avere nei paesi in cui operava una posizione dominante ed imponendo dall'alto queste soluzioni uniche che non tenevano in considerazione aspetti fondamentali dell'analisi economica come ad esempio il contesto sociale o politico. Questo tipo di interventi come abbiamo visto nell'analisi della *conditionality* sono spesso divenute un fine da conseguire per il FMI invece che essere un mezzo per garantire la risoluzione delle crisi e la crescita dell'economia. Inoltre, queste riforme volevano essere implementate in tempi forzatamente rapidi in alcuni casi con scadenze imposte a 30 o 90 giorni per garantire il proseguo dell'erogazione, senza prendere in esame che non tutti i paesi potevano permettersi di compiere manovre così strutturalmente incisive in tempi così stretti e le conseguenze sono state in molti casi disastrose (Stiglitz, 2002).

Secondo Stiglitz il problema ed uno dei motivi di fondo che stavano alla base di questa standardizzazione delle politiche è che molti degli economisti operanti all'interno del FMI provengono da percorsi di istruzione molto teorica ed accademica in cui i modelli economici utilizzati sono di frequente in contrasto con il funzionamento reale dell'economia e non garantiscono la preparazione e la comprensione necessaria per la risoluzione dei problemi nei paesi in via di sviluppo perché non tengono conto di fattori chiave come ad esempio la disoccupazione. Un caso che dimostra il contrario è dato dal Botswana dove la consulenza di enti esterni al Fondo e con conoscenze specifiche sull'economia del paese fu fondamentale per la riuscita di politiche valide e di successo.

Seguirà un'analisi di alcune delle politiche ripetutamente proposte dal Fondo.

2.3.2 L'eccessiva liberalizzazione

La politica per eccellenza che ha contraddistinto le azioni del Fondo Monetario Internazionale e di tanti altri enti economici internazionali occidentali è la liberalizzazione, fondamento del sistema capitalistico moderno. Distinguiamo la liberalizzazione dei mercati e quella dei capitali. La liberalizzazione è stata sempre perseguita e stimolata senza essere quasi mai messa in dubbio nonostante non sia dimostrata l'effettiva correlazione con la crescita economica (Stiglitz, 2002). Sicuramente le politiche liberali che caratterizzano i paesi occidentali hanno effetti positivi sull'economia ma questo deve essere analizzato nel contesto e non si può affermare che siano sempre politiche valide o per lo meno non così radicalmente come è sempre stato sostenuto dagli esperti del Fondo.

Molti sono i casi dove in cui è stata intrapresa una liberalizzazione prematura del commercio e dei mercati in paesi che non erano pronti perché ancora economie in via di sviluppo, non supportati da tutto quell'apparato istituzionale già caratteristico delle economie evolute occidentali. Se poi unito all'approccio di terapia d'urto, che vuole ottenere l'obiettivo in modo repentino, il danno prodotto è ancora maggiore e la storia ha insegnato che nella maggior parte dei casi la scelta di un passaggio graduale ha avuto esiti differenti. Aprendo le frontiere nei paesi in via di sviluppo bisogna tenere in considerazione che molti prodotti e merci occidentali sarebbero entrate in competizione con quelli delle industrie locali che nella maggior parte dei casi non erano pronte a sostenere un grado così elevato di concorrenza. L'effetto è stato dannoso sia dal punto di vista economico che da quello sociale con la creazione di maggiore povertà ed un aumento del divario tra ricchi e poveri, con la distruzione di molti posti di lavoro nelle aziende che sono state schiacciate dalla concorrenza delle multinazionali. Da notare è la già citata ipocrisia dei paesi occidentali che mentre da un lato tanto insistevano per la liberalizzazione in quelli in via di sviluppo tanto più erano cauti ad aprire i loro mercati che potevano risentire della concorrenza a basso costo per molti prodotti dai paesi più poveri.

Se prendiamo in analisi la liberalizzazione dei mercati finanziari invece scopriamo che ha avuto effetti anche peggiori, essa consiste nell'eliminazione delle barriere sul controllo del flusso dei capitali sia in entrata che in uscita. Analizzando il ruolo degli investimenti esteri e dell'idea che sta dietro all'abbassamento delle barriere nel mercato dei capitali è dimostrato che garantendo l'ingresso di capitali esteri si possa stimolare l'investimento per dare una spinta allo sviluppo ed alla crescita delle economie locali; in più si dovrebbe avere come risultato la creazione di nuovi posti di lavoro oltre che l'ingresso di competenza e l'esperienza di aziende già consolidate nel panorama internazionale. Nella realtà non vi sono solo effetti positivi, è facile che in paesi in cui la regolamentazione sulla concorrenza non sia ancora sviluppata adeguatamente le

multinazionali sfruttino la loro posizione di monopolio per schiacciare i piccoli imprenditori locali e avere ampie autonomie sui prezzi, senza preoccuparsi delle condizioni dei lavoratori e delle loro tutele. Da considerare poi che questo tipo di denaro che entra nei mercati finanziari non è sempre concretamente impiegabile in investimenti o per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, ma si tratta spesso di denaro speculativo che al contrario ha come effetto il decremento degli investimenti in paesi con economie in via di sviluppo e che inoltre porta con sé effetti di rallentamento alla crescita perché i governi locali devono garantire gli accantonamenti nelle riserve nazionali per gestirne la rischiosità (Stiglitz, 2002). Vediamo dunque a conferma della tesi iniziale e come già dimostrato per i mercati dei beni il che Fondo commette spesso un grave errore a non considerare adeguatamente i contesti. La liberalizzazione sicuramente ha effetti positivi, e questo è innegabile, ma non è la soluzione universale ai problemi.

2.3.3 La privatizzazione

Oltre alla liberalizzazione anche la privatizzazione delle imprese è stato uno dei principi che ha guidato l'operato del FMI in innumerevoli occasioni ed in particolar modo nella fase di transizione tra economie comuniste e di libero mercato, le politiche di privatizzazione sono sicuramente portatrici di effetti positivi, è provato che siano un ottimo mezzo per stimolare lo sviluppo del mercato e la crescita. La critica infatti al di là della discutibilità della politica in sé si concentra anche sulle modalità in cui essa veniva messa in atto.

La volontà del Fondo è stata in quasi tutte le occasioni quella di perseguire una privatizzazione il quanto più rapida possibile, molti paesi però non si sono rivelati pronti a questo tipo di manovre ed il risultato è stato spesso un aggravamento della loro situazione. Per comprendere quanto il Fondo avesse premura di compiere questa privatizzazione delle imprese è emblematico il caso dei paesi in transizione dal comunismo a cui il Fondo assegnava una valutazione per classificarli in ordine di coloro che riuscissero ad ottenere una privatizzazione più rapida (Stiglitz, 2002).

L'idea di base del FMI è che una volta eliminata l'impresa di tipo statale il mercato sarebbe intervenuto prontamente a colmare il vuoto lasciato semplicemente sostituendosi ad essa, ancora una volta notiamo come il "fondamentalismo del mercato" predicato dal Fondo si riveli nel sopravvalutare ciò che il mercato è in grado di fare senza intervento pubblico, nella realtà come si è visto dai risultati disastrosi non funziona così ed anzi è proprio perché il mercato non può da solo garantire questo tipo di sicurezza ed affidabilità che l'intervento pubblico si rivela

indispensabile per un corretto funzionamento dell'economia e per colmare quelle imperfezioni che un libero mercato porta con sé.

Un altro aspetto che una troppo rapida privatizzazione ha evidenziato è la poca premura del Fondo riguardo ad un altrettanto rapida regolamentazione della concorrenza, imprescindibile per regolare un passaggio così drastico. Il FMI sembra dare spesso troppa poca attenzione a tutta la struttura di regolamentazione che molte politiche necessitano, specialmente in paesi che non hanno una maturità dell'economia pari a quella dei paesi occidentali e che devono portare avanti di pari passo le riforme economiche e la regolamentazione giuridica dei loro effetti. Un esempio è la disoccupazione, molto differente tra paesi sviluppati e non in cui in quest'ultimi i sistemi di sussidio sono spesso inesistenti o inadeguati e questo oltre che in costi economici si manifesta in costi di tipo sociale come violenza, criminalità, e conflitto; dunque la privatizzazione che può avere come conseguenza diretta un aumento del tasso di disoccupazione deve prima assicurarsi che le tutele dei lavoratori siano sufficientemente regolamentate (Stiglitz, 2002).

Un'ultima considerazione riguardo alla privatizzazione è quello riguardante il problema della corruzione, nella teoria economica perseguita dai "fondamentalisti del mercato" essa dovrebbe ridursi, l'effetto reale però nei paesi in via di sviluppo sembra essere l'opposto, questo perché non viene tenuta in considerazione la già elevata corruzione latente presente nelle istituzioni che se prima passava attraverso il settore pubblico semplicemente si trasferisce a quello privato.

2.4 Gli effetti nei paesi in via di sviluppo

Analizzeremo ora i casi di alcuni paesi in cui il Fondo è intervenuto per apportare aiuto, cercando di comprendere quali sono stati gli effetti delle politiche nominate precedentemente nel concreto e quali sono stati i risultati dei programmi di prestito.

2.4.1 L'Etiopia

L'Etiopia del primo ministro Meles nel 1997 godeva di un programma di prestito ESAF dell'ammontare di 127 milioni di dollari; il paese presentava una buona stabilità, competenza al governo, bassa inflazione e un quadro economico complessivamente solido, le politiche adottate dal governo ponevano particolare attenzione al problema della povertà.

Il FMI nonostante il quadro economico etiope fosse nel complesso positivo decise di sospendere i finanziamenti poiché riteneva critica la situazione della bilancia dei pagamenti. La contraddizione in questo ragionamento è evidente dato che le entrate in Etiopia provenivano o

da finanziamenti internazionali o dalle tasse: essendo gli aiuti una parte significativa del gettito se si vuole garantire come priorità il pareggio nella bilancia dei pagamenti allora il paese non potrebbe mai utilizzare gli aiuti forniti (Stiglitz, 2002). Il FMI continuava dunque ad insistere per l'implementazione di politiche con lo scopo di aumentare il gettito fiscale quando il paese necessitava invece di investimenti per scuole ed ospedali, considerati chiaramente una priorità dal governo e dalla popolazione locale. Le pretese del FMI si estesero inoltre alla liberalizzazione dei mercati e allo smembramento della banca principale, come abbiamo analizzato precedentemente, se un paese non è pronto ad affrontare la concorrenza estera l'ingresso di competitor internazionali avrà come effetto la distruzione delle imprese e delle banche locali. L'Etiopia si oppose a queste pretese ed il programma fu fermato, la Banca Mondiale intervenne per compensare i fondi e solo dopo lunghe trattative in cui lo stesso Stiglitz fu coinvolto in prima persona i prestiti ripresero.

2.4.2 La crisi del Sud Est asiatico

Il Sud Est asiatico proveniva da un periodo di incredibile prosperità e crescita che aveva portato molti paesi della zona a diventare vere e proprie potenze economiche, tutto questo fu ottenuto grazie alla combinazione tra un'elevata propensione al risparmio ed investimenti nei campi dell'istruzione e dell'industria da parte dei governi. Il tutto è stato svolto con particolare attenzione alle politiche riguardanti il sociale, cercando di limitare la povertà, favorire l'equità sociale con il fine di creare un clima favorevole all'investimento. I mercati erano stati liberalizzati in modo graduale e sostenibile e questo aveva portato risultati incredibilmente sorprendenti per dei paesi che da essere considerati in via di sviluppo nel giro di 30 anni erano divenuti delle vere e proprie potenze economiche.

La crisi economica ebbe inizio il 2 luglio 1997 con il crollo della valuta thailandese: il baht. Le cause della crisi posso essere ricondotte a due principali: un enorme attacco speculativo per quanto riguarda la Thailandia e l'elevata esposizione ai prestiti esteri ed all'imprevedibilità dei mercati finanziari internazionali per quanto riguarda la Corea, non appena si diffusero voci che la Corea non avrebbe avuto più garanzie nei rimborsi agli investitori l'effetto fu un ritiro dei prestiti e dei mutui da parte delle banche occidentali (Stiglitz, 2002).

Tornando indietro negli anni possiamo analizzare delle cause pregresse date dal fatto che il FMI fermo sulla convinzione per la quale una totale liberalizzazione dei capitali sarebbe stata utile per la crescita, negli anni '80 e '90 precedenti allo scoppio della crisi spinse molto per l'attuazione di tali politiche, senza tenere in considerazione che data l'elevata propensione al risparmio caratteristica dell'Est asiatico, queste perdevano di senso se applicate in quella zona

(Sachs, 1997). I grossi spostamenti di capitali tanto voluti dai grandi enti occidentali in quegli anni sono stati alla base della crisi.

Scoppiata la crisi il FMI si attivò subito per fornire aiuto ai paesi asiatici colpiti, sempre seguendo le sue caratteristiche modalità del prestito con annesso pacchetto di misure che comprendeva: aumento tassi d'interesse, tagli nella spesa pubblica ed aumenti delle imposte. In più aggiungeva una serie di riforme strutturali di elevato impatto che andavano a togliere gran parte della sovranità ai governi dei paesi che se ne sarebbero sottoposti.

Analizzando la situazione dell'Est asiatico esso presentava: attivo nella bilancia dei pagamenti, bassa inflazione e società molto indebitate. Il FMI viste le soluzioni scelte fin dai suoi primi interventi dimostrò di aver effettuato una diagnosi errata della situazione e dei problemi.

L'aumento dei tassi d'interesse fu una delle politiche più scellerate intraprese dal Fondo, si trattava di una politica da escludere a priori dato il forte indebitamento del paese. Secondo il loro ragionamento semplicistico in questo modo invece sarebbero arrivati capitali esteri che avrebbero poi sostenuto il tasso di cambio e stabilizzato la valuta, il Fondo non prese in considerazione minimamente l'ipotesi di bancarotta, il loro ragionamento si basava su banali modelli economici obsoleti ormai da anni, gli effetti furono disastrosi.

Un altro grave errore fu decidere che le bilance commerciali, anche in un periodo di contrazione economica, dovessero risultare in attivo. Le politiche intraprese per giungere a tale risultato ebbero come effetto una diminuzione del reddito e delle importazioni con conseguente riduzione delle esportazioni dei paesi vicini e danni per la popolazione locale nonché l'esportazione della crisi che si diffuse in tutto il Sud Est asiatico, furono rinominate le politiche del "*beggar thyself*" con riferimento alle politiche di "*beggar thy neighbour*" caratteristiche della grande depressione degli anni Trenta (Stiglitz, 2002).

Anche durante il periodo di ristrutturazione che ha susseguito la crisi il FMI si dimostrò incapace di svolgere le giuste politiche e di comprendere il meccanismo governa il mercato finanziario e i suoi effetti sull'economia locale.

Il FMI decise di chiudere le banche più deboli per evitare che concedessero prestiti eccessivamente rischiosi. Molte banche chiusero, quelle che restarono in vita erano sempre meno propense all'acquisizione di nuovi clienti, il flusso del credito si interruppe e le imprese locali furono gravemente danneggiate dall'impossibilità di far ripartire le attività.

Per quanto riguarda la ristrutturazione aziendale il Fondo sostenne che il governo non dovesse intervenire per ciò che riguarda la parte finanziaria ma occuparsi della ristrutturazione reale. I

casi di Corea e Malaysia in cui avvenne esattamente l'opposto furono di successo, dove operò il FMI come ad esempio in Thailandia la ristrutturazione fu invece molto lenta.

Un ultimo aspetto da analizzare quando si considera il caso del Sud Est asiatico che rappresenta in modo emblematico una grande criticità del Fondo è il quasi totale disinteresse per la componente sociale e politica dei paesi in cui opera. Gli aspetti sociali non possono in nessun modo essere trascurati in periodi di crisi, perché al di là dell'aspetto sociale in sé, essi sono influenti ed hanno un impatto concreto sul piano economico. Un paese straziato da rivolte, proteste e crisi sociali perde la fiducia degli investitori che saranno sempre più restii a far entrare i capitali. È chiaro che senza fiducia nel paese non può esistere fiducia nei suoi mercati, insomma il FMI con i suoi interventi fallimentari è riuscito ad affondare una delle economie più fiorenti del continente (Stiglitz, 2002).

Dopo aver ripercorso il fallimentare operato portato avanti dal FMI nel Sud Est asiatico è comprensibile come ci sia chi ritiene sia tutto frutto di una cospirazione per tagliare le gambe ad una regione che stava ottenendo un incredibile sviluppo ed una rapidissima crescita, al fine di portare guadagni agli investitori americani ed europei, Stiglitz non dà adito a questa teoria ma pensa piuttosto che questo operato fallimentare sia frutto e rifletta solo gli interessi e le ideologie della comunità economica occidentale che di fatto ne uscì vincente dato che fu rimborsata grazie ai fondi prestati dal FMI.

2.4.3 La Russia

Prendiamo ora in considerazione il caso della Russia: un caso emblematico di un paese che dopo il crollo del muro di Berlino del 1989 e lo scioglimento dell'Urss si è trovato ad affrontare il periodo di transizione da un'economia di tipo comunista ad una capitalistica moderna. Il FMI ha avuto un ruolo da protagonista in questa fase ed il suo operato fu oggetto di numerose critiche per le conseguenze e la crisi a cui diede vita.

Innanzitutto, una fase così di così complessa transizione comporta innumerevoli rischi, vi furono differenti visioni sulle modalità di intervento. Il dibattito vedeva coloro che sostenevano la cosiddetta "terapia d'urto" che prevedeva una liberalizzazione quasi istantanea contro la corrente "gradualista" di coloro che invece sostenevano una transizione molto più lenta e graduale. Nel caso della Russia ebbe la meglio la corrente sostenuta dal FMI che voleva un passaggio il quanto più rapido possibile.

La situazione in Russia pre-scioglimento dell'Unione Sovietica vedeva banche ed imprese interamente controllate dallo stato. Entrambi gli enti non detenevano potere decisionale che era

in mano all'organizzazione centralizzata statale, per le banche decideva sull'erogazione dei prestiti e ne controllava la restituzione, le imprese ricevevano tutte le indicazioni per la produzione ed i mezzi dall'agenzia di pianificazione. Altresì, i prezzi erano fissati dal governo e non liberi di fluttuare secondo le leggi del mercato. Riguardo alle istituzioni di previdenza sociale, essendo la disoccupazione quasi inesistente nella Russia comunista, non ce n'era bisogno ed allo stesso modo non esistevano sussidi o altre sovvenzioni nate in occidente in risposta a problemi evidenziati dal capitalismo.

Se dovessimo scegliere tre elementi che hanno sempre caratterizzato le economie capitalistiche occidentali e che il Fondo ha sempre messo in primo piano essi sarebbero prezzo, privatizzazione e profitto. Allo stesso modo è importante tenere in considerazione un fattore che il Fondo invece sembra spesso sottovalutare dato dall'apparato delle istituzioni. Esse operano lì dove il mercato fallisce e nascono da un processo molto lungo e complesso che deriva da correzioni di errori e problemi di un iniziale capitalismo libero da vincoli che è stato caratteristico dell'evoluzione economica occidentale.

Le strategie alla base dell'operato del FMI seguirono dunque gli ideali di liberalizzazione, stabilizzazione e privatizzazione. Il primo errore compiuto dal FMI fu dato dall'eccessiva fretta nel porre in atto la liberalizzazione del commercio, nel 1992 molti prezzi furono liberalizzati e lasciati in balia delle leggi del mercato da un momento all'altro, senza nessun tipo di precauzione sugli effetti che questo poteva creare nell'immediato. L'inflazione schizzò alle stelle e per arginarla fu intrapresa una dura politica monetaria che andava ad aumentare vigorosamente i tassi d'interesse. Altri prezzi come per esempio quelli delle risorse naturali furono lasciati così com'erano, creando enormi opportunità di guadagno per coloro che vendettero il bene con un ampio margine di profitto. L'errore di liberalizzare i prezzi prematuramente creò difficoltà per attuare la seconda manovra (la privatizzazione) perché i russi si trovavano ora senza soldi e potere d'acquisto, la privatizzazione avrebbe dovuto essere infatti secondo logica la prima delle manovre da intraprendere. La privatizzazione in sé non portò nessun tipo di effetto positivo sulla crescita inoltre l'assenza di un'istituzione che ne garantisse il controllo fu un grave errore, non è più possibile pensare di poter eliminare lo stato dalle azioni economiche e lasciare da solo il mercato ad autoregolarsi. Le manovre non sono state solamente errate ma anche l'ordine con cui sono state eseguite risulta privo di logica e di considerazione delle conseguenze. Questo programma fondato da i citati tre elementi chiave non ebbe successo, non portò alcun tipo di crescita ma il declino di un'economia intera, portando il Pil quasi ai minimi storici (Stiglitz, 2002).

Nel 1998 il paese si trovava già in una condizione critica per via della difficoltosa transizione, subentrò la crisi del Sud Est asiatico scoppiata l'anno precedente e quando anche il prezzo del petrolio, una delle materie prime più esportate e più redditizie dal punto di vista di gettito fiscale, crollò, gli effetti furono devastanti. Il rublo era una valuta molto sopravvalutata e la disoccupazione occulta era dilagante. La Russia a questo punto non avrebbe potuto mantenere quel tasso di cambio senza un aiuto esterno, non vi era più fiducia nella moneta, così i tassi d'interesse salirono alle stelle con conseguente uscita di denaro in massa dal paese. La Russia fu costretta a fare ancora fare affidamento agli aiuti del FMI, ma la logica di mantenere un tasso di cambio così sopravvalutato con ulteriore indebitamento era del tutto errata. In secondo luogo, il Fondo sembra aver totalmente ignorato la dilagante corruzione della Russia e l'esito incerto che avrebbe potuto avere quel denaro. Nonostante la concessione del prestito il rublo inevitabilmente crollò, la crisi ebbe conseguenze a livello internazionale, l'esito fu che i soldi che il FMI prestò alla Russia uscirono dal paese in direzione di paradisi fiscali occidentali. Gli effetti sulla popolazione furono devastanti, il tasso di povertà della popolazione passò dal 2% al 23,8%, la classe media russa fu praticamente distrutta e la sanità e l'istruzione pagarono le più grosse conseguenze. La crisi ebbe impatto economico tanto quanto sociale con la nascita di movimenti estremisti, nazionalisti o populistici che rendevano solo più difficoltosa la ripresa e creavano sempre più diffidenza da parte degli investitori esteri (Stiglitz, 2002).

Per concludere con l'analisi del caso russo, l'operato del FMI che cerca la stabilizzazione a tutti i costi sicuramente non è privo di senso, ma la stabilizzazione può essere considerata solo uno dei requisiti di base da cui poi far partire riforme che incentivino la crescita non l'obiettivo finale. Questo è un altro caso di confusione tra mezzi e fini all'interno delle politiche del Fondo. Altro errore è stato reputare queste politiche come a sé stanti quando è invece necessario completarle con elementi essenziali per la loro implementazione dalla governance alle politiche sociali, il FMI ha ancora una volta sottovalutato quanto l'aspetto sociale sia critico. L'appoggio democratico alle differenti riforme, il controllo del livello di disoccupazione, le indennità, i sussidi, le pensioni e tutte questo tipo di politiche che sono intrinseche nella creazione di infrastrutture istituzionali a sostegno dell'economia sono fondamentali. In generale il FMI tende a non contemplare il contesto ed in contesti differenti le politiche devono essere adattate e modellate tenendo presenti una lunga serie di fattori che le influenzano, il Fondo ha continuato ad applicare la soluzione "*one size fits all*". Infine, il FMI non ha mai ascoltato esperti e tecnici del settore locali che avevano previsto gli effetti di determinate politiche, il Fondo con la sua arroganza e la pretesa di avere tutto il sapere in tasca ha sempre continuato per la sua strada senza guardare in faccia nessuno. La visione ristretta del Fondo che riduce tutto a semplici modelli teorici del "fondamentalismo di mercato" ha nuovamente fallito, basti vedere i casi

della Polonia e della Cina che non hanno seguito le imposizioni del FMI ed hanno ottenuto risultati opposti.

Anche dalla crisi scoppiata in Russia molti supportano una simil teoria del complotto per cui il FMI avrebbe di proposito applicato politiche così fallimentari per il solo scopo di indebolire il paese per evitarne una possibile crescita economica che potesse minacciare gli USA.

2.5 La scarsa trasparenza e la politica

Oltre alle critiche di tipo prettamente economico sulle riforme errate, il Fondo Monetario Internazionale è stato accusato di scarsa trasparenza e poco coinvolgimento dei paesi in cui interviene.

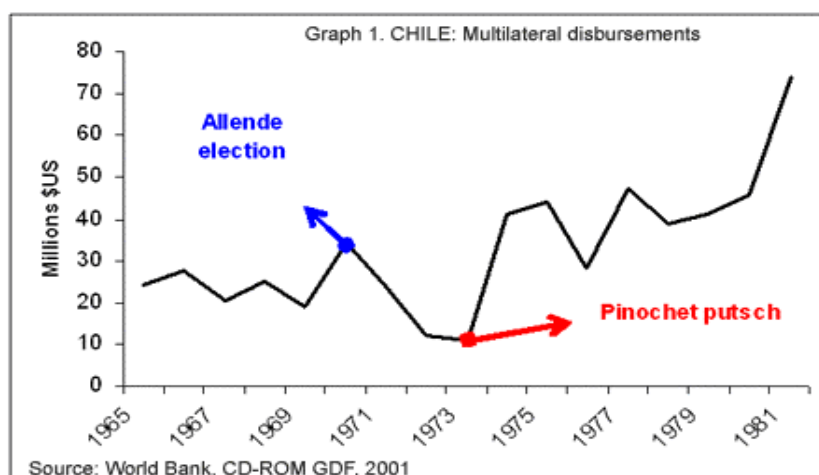
Gran parte del processo decisionale all'interno dell'istituzione avviene a porte chiuse, questa modalità di operare caratterizzata da poca trasparenza per molti critici del Fondo è data dalla non volontà di far trapelare quali siano i veri interessi in gioco, che non avrebbero nulla a che vedere con gli intenti dichiarati in pubblica piazza e rispecchierebbero solo le volontà dei potenti del mondo. Questo sospetto si esplicita nel fatto che molte iniziative e riforme escono dal campo d'azione prettamente economico e sfociano in quello della politica che spesso e volentieri è influenzata da queste grandi istituzioni economiche.

Stiglitz sostiene che tutte queste organizzazioni internazionali di tipo economico spesso non siano limpide e tendano a nascondere informazioni, addirittura all'interno della stessa istituzione tra la base operativa e i vertici decisionali risultano asimmetrie informative e opacità nella comunicazione. Egli stesso dopo la sua esperienza alla Banca Mondiale ed aver lavorato in collaborazione stretta con il Fondo afferma che esiste una cultura della segretezza che non solo escludeva gli esterni ma addirittura coloro che lavoravano in operazioni congiunte con la Banca Mondiale. Le informazioni venivano divulgate solo in casi strettamente necessari o dove non se ne potesse fare a meno e comunque a pochissimi ristretti. La segretezza garantisce ai funzionari la discrezione che non sarebbe possibile ottenere se fossero esposti al giudizio dell'opinione pubblica oltre che la copertura nel caso di errori o leggerezze compiuti nella risoluzione dei problemi (Stiglitz, 2002).

Tutt'ora il FMI continua a non riconoscere formalmente alcun tipo di diritto di conoscenza poiché non esiste legge che garantisca libertà di informazione a cui un cittadino possa appellarsi per conoscere la verità.

Il FMI è un'istituzione dichiaratamente di tipo economico i cui intenti riguardano la collaborazione economica tra stati per favorire sviluppo e crescita, abbiamo visto analizzando vari casi come l'operato del Fondo sia andato ben oltre interventi di natura prettamente economica ma sia sfociato nella politica. Se prendiamo il precedentemente trattato caso della Russia notiamo come il Fondo abbia avuto come interesse il mantenimento al potere di determinati personaggi che secondo alcuni "facevano comodo" come Elstin, evitando in questo modo una possibile ricomparsa del comunismo, rischio concreto nel periodo di crisi. Non solo il Fondo Monetario ma soprattutto il Tesoro degli Stati Uniti che come sappiamo gode di ampissimo potere e di grande influenza erano permeati all'interno delle vicissitudini politiche russe. I risultati furono un successo se l'intento era quello di preservare il potere per una classe dirigente ampiamente corrotta. Alcuni funzionari russi ammettono invece di essere loro riusciti a trarre in inganno ed in errore il FMI che invece voleva solo avere la pretesa e la convinzione di poter plasmare ed essere l'artefice della transizione di un paese da un'economia comunista a quella liberista tanto decantata dal Fondo. Il FMI ha ammesso pubblicamente di aver puntato su alcuni leader presenti cercando di preservarne la carica, è quindi dichiarato che la politica è stata toccata direttamente da una istituzione che dovrebbe occuparsi solo di materie economiche.

Uno dei punti più dolenti tra le numerose critiche rivolte al Fondo Monetario Internazionale è l'accusa all'istituzione di avere garantito supporto durante alcune dittature militari. Il supporto si esplicita in prestiti, che in più casi sono stati concessi a paesi che sono passati da un governo democratico ad avere una dittatura. Il caso più palese è quello del Cile che è passato dal governo democratico Allende al governo Pinochet nel 1973 e da quel momento sembra la credibilità del paese sia aumentata per il FMI e la Banca Mondiale al punto di rimettere visibilmente in moto i prestiti (ul Haq, 1976).



CONCLUSIONI

Come abbiamo potuto analizzare nel corso dell'elaborato essendo il Fondo Monetario Internazionale un'istituzione che ha avuto un enorme impatto sulla storia economica dal dopoguerra in poi. Le critiche che vi sono state rivolte sono innumerevoli e riguardano i più disparati ambiti di azione. L'attenzione dei critici si è rivolta principalmente agli interventi nei paesi in via di sviluppo, sia chiaramente perché sono i paesi che hanno beneficiato di più degli aiuti, sia perché i più grossi errori sono stati fatti proprio in quei paesi. Nell'elaborato sono state ripercorse molte delle politiche fallimentari implementate dal Fondo, la critica non ha riguardato solo gli interventi in sé che possono essere discutibili a seconda delle diverse opinioni economiche, ma soprattutto le tempistiche e la modalità con cui sono stati effettuati. Certi aspetti sono ricorrenti nei casi di differenti paesi, se prendiamo ad esempio l'attenzione per le questioni sociali è evidente come sia venuta meno in tutte le occasioni. Abbiamo compreso come non si possa trascurare la società quando si effettuano riforme strutturali di quella portata, come sostiene Stiglitz l'unico sviluppo sostenibile è quello che si preoccupa innanzitutto della stabilità sociale. La rigidità del Fondo spesso non ha incluso fattori fondamentali come la creazione di posti di lavoro, la riforma fondiaria, il miglioramento della sanità e dell'istruzione. Anche l'equità non è mai stata veramente al centro delle politiche del Consensus, l'approccio dominante era quello del "*trickle down*" secondo cui i vantaggi della crescita prima o poi sarebbero giunti anche ai poveri, teoria che si rivela poco più di una credenza senza conferme effettive.

Altro aspetto che ricorre è la poca considerazione che il FMI ha avuto dei governi nazionali verso una totale fiducia invece nel mercato, i governi che invece hanno fatto prova di forza non piegandosi alle rigide condizioni e facendo valere il loro potere ne hanno poi ricevuto beneficio. Il governo ha una funzione necessaria per accompagnare di pari passo alle politiche economiche delle riforme sociali nei tempi e modi giusti in modo da accomodare e facilitare lo sviluppo senza lasciare indietro nessuno. Insomma, il FMI semplificando l'equazione che vede il libero mercato garanzia dell'efficienza e della crescita ha in realtà sottovalutato o addirittura non preso in considerazione una miriade di fattori determinanti.

Sempre con riferimento a come si pone il Fondo nei confronti dei paesi a cui concede i prestiti è ricorrente che agisca trattandoli "come fossero ancora delle colonie" (Stiglitz, 2002), non ascoltando mai le loro posizioni ed opinioni e portando avanti le proprie politiche senza guardare in faccia nessuno. Sempre secondo l'economista Stiglitz il Fondo si innalza a dispensatore di saggezza economica quasi assoluta ed esente da errori troppo elevata per essere

compresa dai paesi aiutati, dimenticando che oramai moltissimi paesi in via di sviluppo hanno grandi esperti delle economie locali magari laureatosi nelle grandi università dell'occidente ma con una visione molto più chiara della situazione economica del proprio paese. Esempi sono stati sovrani come l'Etiopia o altri in via di sviluppo si sono trovati a dover chiedere il permesso per attuare politiche economiche al FMI. Addirittura, in Corea pare che il governo non rifiutò le politiche imposte e non espresse dissenso anche se pensato per non compromettere la garanzia di ottenere il prestito, e perché temeva che il Fondo avrebbe potuto usare il proprio potere per scoraggiare gli investimenti degli istituti privati esteri.

È ormai chiaro che in paesi in via di sviluppo non sussistono le condizioni di base perché possano essere alimentate il tipo di politiche che hanno tanto caratterizzato l'azione del Fondo. Non ci sono garanzie sui diritti di proprietà, non vi è concorrenza perfetta e vi sono molte asimmetrie informative, il Fondo ha sempre fatto affidamento all'ideologia che si rifà alla mano invisibile di Smith dove tutte queste condizioni devono essere soddisfatte, ci troviamo di fronte ad un approccio spesso troppo semplicistico e quasi ingenuo che si rifà a teorie molto lontane dal poter essere applicate nella realtà.

Il Fondo nato per uno scopo per un lungo periodo ne ha perseguito uno differente ed ha spinto i paesi di sviluppo a implementare politiche che hanno avuto di fatto effetti sulla contrazione dell'economia piuttosto che sulla liberalizzazione. Oggi il Fondo Monetario ha riconosciuto molte delle critiche ricevute ed ha modificato per molti aspetti il suo modo di agire anche se ancora è oggetto di discussione per molti critici e spesso viene ritenuto l'ultimo appiglio dai paesi che necessitano di aiuto.

BIBLIOGRAFIA GENERALE

ADINOLFI, G., 2012. *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*. Cedam.

ALLEGRET, J.P., DULBECCO, P., 2007. *The Institutional Failures of International Monetary Fund Conditionality*. The Review of International Organizations.

CESARANO, F., 2000. *Gli accordi di Bretton Woods*. Bari: Laterza.

FISCHER, S., 2000. *Comments on IMF –Supported Stabilization Programs*. NBER Conference on "The Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies". National Bureau of Economic Research. Woodstock.

GILI, A., MONTEVERDI, A., 2015. *Democrazia e trasparenza nelle attività del Fondo monetario internazionale*. Progetto di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale. LUISS Guido Carli.

IMF, 2002. *Structural Conditionality in IMF programs*. *International Monetary Fund, document*.

LEECH D., 2002. *Voting Power in the Governance of the International Monetary Fund*. *Annals of Operations Research*, Vol. 109.

MASSA, G., et al., 2005. *Dall'espansione allo sviluppo. Una storia economica d'Europa*. Torino: Giappichelli.

SACHS, J., 2002. *Ma la cura IMF stronca il malato*. Il Sole 24 Ore.

SCHLITZER, G., 2011. *Il Fondo Monetario Internazionale*. Bologna: Il Mulino.

SPRAOS, J., 1985. *La Condizionalità del FMI per un sistema migliore*.

STIGLITZ, J., 2002. *La Globalizzazione e i suoi oppositori*. Torino: Einaudi.

UL HAQ, M., 1976. *The Bank's mistakes in Chile*.

WILLIAMSON J., 2002. *Did the Washington Consensus Fail?* Outline of speech at the Centre for Strategic & International Studies. Washington, D.C.

SITOGRAFIA

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc111298>

<https://www.imf.org/en/About>

<https://www.britannica.com/topic/International-Monetary-Fund/Criticism-and-debate>

<https://www.cfr.org/backgrounder/imf-worlds-controversial-financial-firefighter>

<https://www.ukessays.com/essays/economics/criticism-of-the-international-monetary-fund-economics-essay.php>

<https://www.economicshelp.org/blog/glossary/imf-criticism/>

<https://www.cadtm.org/World-Bank-and-IMF-support-to-dictatorships>

<https://tyrocity.com/topic/support-of-military-dictatorships/>

<https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-006-9003-9>

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