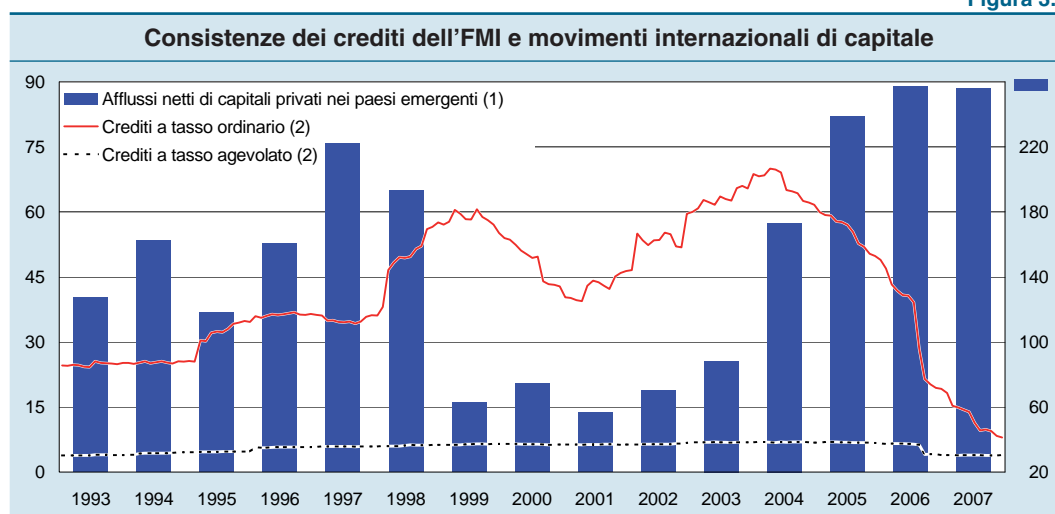


3. LA COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

Nel 2006 si è ulteriormente accentuata la contrazione dello stock di crediti del Fondo monetario internazionale (FMI), favorita dall'abbondante liquidità internazionale e dal protrarsi di buone condizioni di fondo nelle economie emergenti. Ne è derivata una riduzione dei ricavi e, quindi, del reddito netto dell'FMI. Sono attualmente in discussione nuove proposte volte a stabilizzare il reddito nel medio termine, a fronte delle notevoli oscillazioni dei crediti in essere. In un contesto di bassa domanda di finanziamenti, ma anche di crescenti rischi connessi con l'ampliamento degli squilibri nei pagamenti correnti, sono proseguiti i lavori per riformare l'assetto e le funzioni dell'FMI. Particolare attenzione è stata dedicata alla funzione di sorveglianza economica sui paesi membri, alla prevenzione delle crisi cosiddette da movimenti di capitale e alla riforma delle quote di partecipazione dei paesi (quindi del loro potere di voto). Nell'ambito di speciali consultazioni multilaterali, promosse dall'FMI, le autorità di paesi e aree di rilevanza sistemica hanno convenuto specifiche misure volte alla correzione degli attuali squilibri nei pagamenti correnti. Nonostante le ingenti cancellazioni del debito, il flusso di aiuti ufficiali ai paesi più poveri si è ridotto lievemente rispetto all'anno precedente in termini reali. Il conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM), soprattutto di quelli non legati alla riduzione della povertà nei redditi, richiede una pronta intensificazione degli sforzi dei paesi donatori e beneficiari degli aiuti. Dato l'accresciuto novero di donatori, è divenuta urgente l'esigenza di un migliore coordinamento tra gli stessi.

Figura 3.1



Fonte: FMI

(1) Scala di destra; dati annuali in miliardi di dollari. Per il 2007, stime. – (2) Scala di sinistra; dati mensili in miliardi di DSP.

L'assistenza finanziaria del Fondo monetario internazionale

Nel 2006 l'FMI ha approvato dodici nuovi programmi di assistenza finanziaria per complessivi 505 milioni di DSP (757 milioni di dollari), di cui l'85 per cento a tasso agevolato a fini di riduzione della povertà. I crediti ordinari (a tasso non agevolato) hanno continuato a flettere, toccando il minimo dell'ultimo ventennio (fig. 3.1). Alla fine di marzo del 2007, lo stock complessivo di questi crediti era pari a 7,9 miliardi di DSP, 62 in meno rispetto al valore massimo del settembre 2003. I primi cinque paesi prenditori erano: Turchia (70,9 per cento del totale), Ucraina (5,8), Repubblica Dominicana (4,1), Iraq (3,2) e Sudan (3,4).

La caduta del credito dell'FMI è riconducibile a fattori sia strutturali sia ciclici (cfr. il capitolo 2: Il commercio internazionale, le bilance dei pagamenti e i mercati valutari e finanziari). Fra i primi hanno agito il miglioramento delle politiche economiche dei paesi emergenti e la maggiore capacità dei mercati finanziari privati di soddisfare la domanda di credito esterno. L'abbondante liquidità e la bassa variabilità dei mercati finanziari hanno favorito ingenti afflussi netti di capitale in questi paesi e reso relativamente più oneroso il servizio del debito verso l'FMI. Si è, pertanto, accentuata la tendenza al rimborso anticipato da parte di alcuni dei principali paesi debitori (Argentina, Indonesia, Uruguay, Serbia e Filippine).

La contrazione dello stock di credito ha determinato una diminuzione delle entrate dell'FMI che dipendono dall'ammontare dei prestiti ordinari e dal livello dei tassi di interesse a essi applicati (pari al tasso di interesse sui DSP maggiorato di un margine per coprire le spese operative del Fondo). L'FMI stima attualmente una perdita pari a 108 milioni di DSP (165 milioni di dollari) per l'esercizio finanziario 2007; in assenza di adeguate misure correttive, le perdite aumenteranno negli anni successivi.

Un Comitato di esperti di alto livello, nominato dal Direttore generale dell'FMI e presieduto da Andrew Crockett, ha di recente formulato alcune raccomandazioni volte a individuare nuove e più stabili fonti di copertura dei costi operativi del Fondo.

Le raccomandazioni principali del Comitato riguardano le attività di sorveglianza sulle economie dei paesi membri, ricerca, diffusione di dati e statistiche, elaborazione di standard e codici internazionali. In particolare, i costi imputabili a queste attività dovrebbero essere coperti attraverso i proventi dell'investimento: (a) delle attuali riserve precauzionali, (b) di parte delle quote di capitale sociale sottoscritte dai membri, (c) del ricavato della vendita di una frazione delle riserve auree dell'FMI. Il comitato ha altresì proposto un meccanismo di tariffazione per i servizi di assistenza tecnica ai paesi membri, che per quelli più poveri potrebbe essere sussidiato con i contributi di paesi donatori. La discussione di queste raccomandazioni è ancora a uno stadio preliminare. Lo scorso aprile, l'International Monetary and Financial Committee (IMFC) ha invitato l'FMI a presentare, entro i prossimi incontri annuali, proposte operative che prevedano anche misure di contenimento delle spese.

Assetto e funzioni dell'FMI

Si sono intensificati gli sforzi della comunità internazionale per una incisiva revisione dell'assetto e delle funzioni dell'FMI. Il processo di riforma interessa due aspetti principali: la sorveglianza economica sui paesi membri e, più in generale, la prevenzione di crisi finanziarie e la legittimazione dell'istituzione stessa.

La sorveglianza. – La revisione delle attività di sorveglianza del Fondo si incentra su tre elementi: una più chiara definizione degli obblighi che l'articolo IV dello Statuto impone ai paesi membri; la creazione di un nuovo processo formalizzato con il quale definire gli obiettivi e le priorità di medio periodo dell'attività di sorveglianza; l'introduzione di una nuova procedura di consultazione multilaterale con i paesi di maggiore rilevanza sistemica.

I principi su cui si fonda la sorveglianza dell'FMI sono contenuti nell'articolo IV dello Statuto e in una apposita decisione approvata dal Consiglio di amministrazione nel 1977 (1977 Decision on Surveillance over Exchange Rate Policies). Il Fondo ha presentato una proposta di revisione di questa decisione; essa si basa sul presupposto che la stabilità finanziaria internazionale si fonda sulla "stabilità esterna" dei singoli paesi, definita come "una posizione di bilancia dei pagamenti che non genera, o non è plausibile che generi, movimenti del cambio bruschi e non necessari". La stabilità esterna costituirebbe il metro di giudizio con cui valutare le politiche perseguite dai paesi membri (non solo quelle di cambio, ma anche monetarie, fiscali e finanziarie). La modifica della decisione non creerebbe nuovi obblighi per i paesi membri, né nuovi poteri sanzionatori per l'FMI; in particolare, con riferimento alle politiche nazionali diverse da quella di cambio, la nuova decisione prevederebbe semplici "raccomandazioni", in conformità con quanto già stabilito nell'articolo IV. D'altro lato, la periodica definizione, con riferimento a orizzonti temporali di tre anni, delle priorità di medio termine della sorveglianza contribuirebbe ad accrescere la responsabilità del Fondo circa l'effettivo conseguimento degli obiettivi. Il dibattito su questi aspetti è ancora in corso: l'FMI mira a ottenere il più ampio consenso possibile sulla eventuale riforma e presenterà nuove proposte entro gli incontri annuali del prossimo autunno.

La nuova procedura di consultazioni multilaterali è volta a rafforzare la sorveglianza bilaterale dell'FMI sui singoli paesi membri al fine di definire un insieme concertato di azioni di politica economica volte a risolvere problemi di rilievo sistemico. Il primo ciclo di consultazioni, avviato nel luglio 2006, si è incentrato sugli squilibri nei pagamenti di parte corrente; vi hanno partecipato le autorità dell'Arabia Saudita, dell'area dell'euro, della Cina, del Giappone e degli Stati Uniti. L'esito preliminare di queste consultazioni è stato reso noto in occasione degli scorsi incontri primaverili a Washington. In particolare, i paesi partecipanti hanno assunto l'impegno di attuare misure specifiche volte alla riduzione dei suddetti squilibri.

La Cina ha annunciato di voler stimolare la domanda interna, ridurre le agevolazioni fiscali sulle esportazioni, accelerare la riforma del sistema finanziario e aumentare gradualmente la flessibilità del tasso di cambio. Il Giappone si è impegnato ad attuare riforme del mercato del lavoro, ad agevolare gli afflussi di investimenti diretti esteri e a ridurre l'incidenza sul PIL del debito pubblico. L'Arabia Saudita ha stabilito di aumentare la spesa pubblica per progetti sociali e investimenti volti ad ampliare la capacità estrattiva. Gli Stati Uniti hanno confermato l'obiettivo di annullare il disavanzo federale entro il 2012 e hanno espresso la volontà di contenere il consumo d'energia e incentivare il risparmio privato attraverso misure fiscali. Le autorità dell'area dell'euro si sono impegnate a ridurre ulteriormente la regolamentazione nei mercati dei beni e servizi, ad aumentare la produttività e la mobilità nel mercato del lavoro e a favorire l'integrazione del mercato finanziario.

Nuovi strumenti per l'assistenza ai paesi emergenti. – È attualmente in discussione una nuova linea di credito, la cosiddetta Reserve Augmentation Line (RAL), volta a prevenire le crisi da movimenti di capitale e a incoraggiare appropriate riforme economiche nei paesi interessati. La RAL garantirebbe finanziamenti semiautomatici (cioè erogabili, entro certi limiti, senza la preventiva approvazione del Consiglio di amministrazione dell'FMI in caso di crisi) e di importo elevato (pari al 300 per cento della quota), in favore di paesi con istituzioni e fondamentali economici solidi ma vulnerabili a repentine inversioni degli afflussi di fondi dall'estero. L'utilizzo di questo strumento sarebbe facoltativo, ancorché subordinato al rispetto di alcuni prerequisiti da parte del

paese beneficiario. Esso comporterebbe la partecipazione a un vero e proprio programma, attraverso il quale il paese si impegna a mantenere politiche macroeconomiche virtuose e a ridurre le proprie residue vulnerabilità; il rispetto di tali impegni sarebbe verificato dall’FMI a intervalli semestrali.

Il dibattito in corso si impernia su tre questioni principali: a) come ovviare ai segnali potenzialmente negativi che verrebbero inviati ai mercati in caso di approvazione o di mancato rinnovo da parte dell’FMI; b) come coniugare l’automatismo dell’erogazione con la salvaguardia dell’integrità finanziaria del Fondo; c) come conciliare la nuova facility con le esistenti linee guida per la concessione di finanziamenti di entità elevata (exceptional access policy), che vincolano tali finanziamenti a un fabbisogno effettivo e non potenziale.

Riforma delle quote. – In occasione delle scorse riunioni annuali (Singapore, settembre 2006), il Consiglio dei governatori dell’FMI ha approvato l’aumento delle quote di partecipazione di quattro paesi fortemente sottorappresentati in relazione al loro peso nell’economia mondiale (Cina, Corea del Sud, Messico e Turchia). Si è altresì deciso di realizzare, entro le riunioni annuali del 2008, ulteriori riforme di più ampia portata. In particolare: si dovrà approvare una nuova formula per il calcolo dei valori di riferimento delle quote, più semplice e trasparente rispetto all’attuale sistema e nella quale si attribuirà al PIL un peso maggiore; si dovrà modificare lo Statuto per consentire un aumento dei cosiddetti voti base, volto a proteggere la voce dei paesi più poveri negli organi direttivi del Fondo; infine, si effettuerà un secondo incremento delle quote dei paesi maggiormente sottorappresentati.

Iniziative per ridurre la povertà e finanziamento dello sviluppo

La lotta alla povertà. – A nove anni dalla scadenza per il conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM), prevista per il 2015, la comunità internazionale ha preso atto dell’esistenza di forti ritardi su quasi tutti i fronti. Permangono sfavorevoli le prospettive riguardo agli Obiettivi cosiddetti di sviluppo umano; in particolare, si stima che nessuna area raggiungerà i risultati attesi in materia di riduzione della mortalità infantile. Le regioni che hanno accumulato i ritardi maggiori sono l’Asia meridionale e, soprattutto, l’Africa subsahariana.

Il protrarsi del favorevole ciclo internazionale ha invece consentito di mantenere complessivamente positive le stime sulla crescita del reddito pro capite; a eccezione dell’Africa subsahariana, nelle altre aree si dovrebbe riuscire a dimezzare la percentuale di popolazione costretta a vivere con meno di un dollaro al giorno (primo degli OSM).

In considerazione dei limitati progressi fin qui registrati, il raggiungimento degli OSM nei tempi previsti presuppone l’intensificazione degli sforzi dei donatori e dei paesi in via di sviluppo. In particolare, i paesi donatori sono chiamati ad accrescere al più presto il volume di aiuti ufficiali, migliorandone al contempo l’allocazione e l’efficacia. I paesi in via di sviluppo devono continuare a perseguire politiche economiche virtuose e migliorare la qualità delle proprie istituzioni.

Gli aiuti ufficiali allo sviluppo. – Gli aiuti erogati dai 22 paesi dell’OCSE membri del Development Assistance Committee (DAC) sono ammontati nel 2006 a 104

miliardi di dollari, il 5 per cento in meno in termini reali rispetto all'anno precedente. Questa riduzione, la prima dal 1997, è in larga parte imputabile al livello eccezionalmente elevato registrato dagli aiuti ufficiali nel 2005, a seguito dell'avvio di operazioni di cancellazione del debito a favore di Iraq e Nigeria. Anche per il 2006 una parte rilevante degli aiuti (circa il 40 per cento) è riconducibile a cancellazioni del debito e risulta concentrata in un numero limitato di paesi beneficiari.

Nell'ultimo decennio i flussi di aiuti ufficiali dei paesi membri del DAC sono aumentati mediamente del 5,4 per cento all'anno in termini nominali; escludendo le cancellazioni del debito la crescita risulta del 2,8 per cento. In particolare, secondo uno studio recente della Banca Mondiale, nell'ultimo quinquennio in nessun paese in via di sviluppo si è registrato un significativo incremento del sostegno finanziario a progetti di medio termine direttamente collegati agli OSM.

Per il 2007 si stima un ulteriore calo del volume complessivo di aiuti dovuto al progressivo esaurirsi degli effetti della cancellazione del debito nei confronti di Iraq e Nigeria. Gli aiuti tornerebbero ad aumentare nel 2008, secondo gli attuali piani dei paesi donatori che mirano a conseguire valori pari allo 0,36 per cento del reddito nazionale nel 2010 e 0,70 nel 2015, con un incremento più che proporzionale a favore dell'Africa.

Nel 2006 il totale degli aiuti ha raggiunto lo 0,30 per cento del reddito nazionale lordo complessivo dei donatori. 19 membri del DAC hanno rispettato gli impegni assunti a Gleneagles (Scozia) nel 2005. L'Italia ha erogato aiuti per 3,7 miliardi di dollari, pari allo 0,20 per cento del reddito (contro un valore-obiettivo dello 0,33 per cento). I paesi appartenenti all'Unione europea (con esclusione di quelli entrati dopo il maggio 2004) hanno versato complessivamente 58,9 miliardi di dollari (0,43 per cento del reddito), seguiti da Stati Uniti con 22,7 miliardi (0,17 per cento) e Giappone con 11,6 miliardi (0,25 per cento).

Dalla seconda metà degli anni settanta la quota di aiuti che transita attraverso canali multilaterali è rimasta stabile intorno al 30 per cento. Esiste tuttavia una forte variabilità tra i donatori: ad esempio, nel 2005 l'Italia ha erogato il 55 per cento dei propri aiuti attraverso organizzazioni multilaterali.

La rilevanza dell'International Development Association (IDA), strumento della Banca Mondiale per la concessione di donazioni e prestiti a tasso agevolato, si è affievolita nel corso degli anni; in particolare, la sua quota media sul totale dei contributi multilaterali si è ridotta dal 42 per cento degli anni settanta al 20 per cento dell'ultimo quinquennio. Il maggiore donatore multilaterale è la Commissione europea, con oltre un terzo del totale, seguita dalle Nazioni Unite (25 per cento).

Il quadro internazionale dell'aiuto ufficiale allo sviluppo è divenuto più complesso nel corso degli anni. In particolare: (i) sono aumentati i donatori, sia pubblici che privati, (ii) si è ampliato il numero di canali, bilaterali e multilaterali, di erogazione degli aiuti, (iii) è cresciuta la frammentazione dei progetti. Quanto al primo aspetto, sono ormai numerosi i donatori al di fuori del novero dei paesi industrializzati e appartenenti al DAC: Arabia Saudita, Brasile, Cina, India, Corea del Sud, Messico, Russia, i paesi nuovi membri dell'Unione europea. Il numero medio di donatori per paese beneficiario è passato dai 12 degli anni sessanta ai 33 dell'ultimo quinquennio. La proliferazione dei donatori, se da un lato consente di ampliare il bacino di raccolta delle risorse finanziarie da destinare agli OSM, dall'altro acuisce i problemi di coordinamento. L'insufficienza e la scarsa armonizzazione dei dati statistici sui flussi di aiuti da parte di paesi non appartenenti al DAC rendono problematica la valutazione degli stessi, nonché delle prospettive per il futuro. La moltiplicazione dei canali di erogazione degli aiuti è particolarmente evidente nel settore della salute, dove operano oggi più di cento grandi organizzazioni specializzate. Ciò pone gravi difficoltà di gestione per i paesi beneficiari (spesso caratterizzati da insoddisfacenti condizioni di governance) e aumenta i rischi di incoerenza rispetto alle priorità di sviluppo degli stessi. La frammentazione degli aiuti, infine, ha comportato un costante aumento del numero di attività e progetti, a fronte di una contestuale riduzione della dimensione media dei finanziamenti. Secondo la Banca Mondiale, nel 2004 si contavano complessivamente circa 60.000 interventi sostenuti da un finanziamento medio pari a 1,5 milioni di dollari.

I fenomeni sopra descritti rischiano di pregiudicare l'efficacia degli aiuti. Al fine di conseguire migliori sinergie e coordinamento tra le numerose iniziative, un utile quadro di riferimento può essere

costituito dalla Dichiarazione di Parigi (marzo 2005) in materia di efficacia degli aiuti. Questa è fondata su alcuni obiettivi chiave quali: (i) l'attribuzione ai paesi beneficiari di un ruolo più attivo nella gestione dei progetti, (ii) la canalizzazione delle risorse verso gli obiettivi prioritari stabiliti dagli stessi beneficiari, (iii) lo stretto coordinamento tra i donatori.

La cancellazione del debito. – Il 2006 è stato un anno importante per la riduzione del debito dei paesi poveri. L'IDA, l'African Development Fund (ADF) e l'FMI hanno approvato la cancellazione di crediti multilaterali nei confronti di 24 paesi poveri e altamente indebitati, iniziativa lanciata in occasione del vertice del G8 di Gleneagles. L'operazione ha riguardato debiti per un ammontare nominale complessivo pari a 38 miliardi di dollari, in scadenza nell'arco dei prossimi quarant'anni. Nei primi mesi di quest'anno anche la Banca interamericana di sviluppo ha cancellato i propri crediti nei confronti di Bolivia, Guyana, Haiti, Honduras e Nicaragua, per complessivi 3,4 miliardi di dollari.

Grazie alla cancellazione del debito, i paesi beneficiari potranno destinare al raggiungimento degli OSM le maggiori risorse rese disponibili sia dai minori oneri finanziari sia dal più facile accesso ai mercati internazionali, in seguito al miglioramento del merito di credito. È tuttavia necessario evitare che il debito di questi paesi torni a espandersi troppo rapidamente. La Banca Mondiale e l'FMI hanno recentemente rivisto gli strumenti per la valutazione della sostenibilità del debito nei paesi a basso reddito. Il G8 è attualmente al lavoro per la definizione di principi di finanziamento cosiddetto responsabile; questi richiedono, tra l'altro, l'utilizzo da parte di tutti i donatori delle analisi di sostenibilità condotte presso le due maggiori istituzioni multilaterali e una maggiore trasparenza e condivisione delle informazioni.