

Gloria Bartoli
Docente di Politica Economica, Università Roma Tre
Docente di Istituzioni Economiche Internazionali, LUISS
gloria.bartoli@uniroma3.it

ASTRID - Gruppo di Lavoro sulla Riforma delle Istituzioni Internazionali:

La Banca Mondiale: ristrutturare sempre per non cambiare mai

Il processo di globalizzazione è spesso criticato come “globalizzazione selvaggia”, esprimendo così la preoccupazione per un processo guidato dalle sole forze di mercato, senza le regolamentazioni né gli ammortizzatori sociali ai quali siamo abituati in Europa. Cio’ si può esprimere anche come domanda di governance, non considerando sufficiente l’offerta di governance da parte delle istituzioni internazionali esistenti.

In quanto segue mi occuperò della Banca Mondiale (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) che venne creata per sopperire ai fondi necessari alla ricostruzione postbellica e lo sviluppo, ma che, a partire dalla presidenza Mac Namara negli anni 60, ha esteso le sue attività in quasi tutti i settori concepibili delle politiche di sviluppo: dalle fognature alla stabilizzazione macroeconomica, alla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili e alla protezione dell’ambiente. Durante la presidenza Wolfensohn, la BM ha dichiarato la lotta alla povertà la sua missione principale.

In primo luogo considero il mandato originario della Banca Mondiale, quindi la sua evoluzione nella missione presente di lotta alla povertà. Le critiche di molteplici ONG alla mancanza di partecipazione e di trasparenza dell’operato della Banca Mondiale, esplose nel 1994, sono state in parte riassorbite non solo dallo sforzo di Public Relations della BM, ma anche da riforme all’interno della Banca. Restano però valide le critiche all’efficacia della BM, ovvero all’impatto delle operazioni della BM sugli obiettivi chiave della lotta alla povertà: di questi problemi mi occuperò nella seconda sezione. Infine la terza sezione analizzerà i due maggiori problemi per il futuro della BM: i) come migliorare l’impatto dei suoi aiuti per lo sviluppo e la diminuzione della povertà e come riorganizzare il suo campo di attività tenendo conto del moltiplicarsi delle agenzie di sviluppo negli ultimi anni, e ii) se e come fornire beni pubblici globali.

I Il mandato e la sua evoluzione

In realtà, è la BM piuttosto che il FMI a non rispettare il suo mandato originario per la ricostruzione e lo sviluppo. Mentre il mandato del FMI, di mantenere la stabilità finanziaria e l’equilibrio delle bilance dei pagamenti, può essere compatibile con ogni sistema di tassi di cambio, gli articoli dell’Accordo che fonda la Banca Mondiale specificano il ruolo della BM di contribuire

allo sviluppo e ricostruzione tramite gli investimenti nazionali ed esteri. Il comma(iii) aggiunge come obiettivi la crescita del commercio internazionale e l'equilibrio delle bilance dei pagamenti.

L'Art.1 dice infatti:

The purposes of the Bank are:

(i) To assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries.

(ii) To promote private foreign investment by means of guarantees or participations in loans and other investments made by private investors; and when private capital is not available on reasonable terms, to supplement private investment by providing, on suitable conditions, finance for productive purposes out of its own capital, funds raised by it and its other resources.

(iii) To promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium in balances of payments by encouraging international investment for the development of the productive resources of members, thereby assisting in raising productivity, the standard of living and conditions of labor in their territories.

(iv) To arrange the loans made or guaranteed by it in relation to international loans through other channels so that the more useful and urgent projects, large and small alike, will be dealt with first.

(v) To conduct its operations with due regard to the effect of international investment on business conditions in the territories of members and, in the immediate postwar years, to assist in bringing about a smooth transition from a wartime to a peacetime economy.

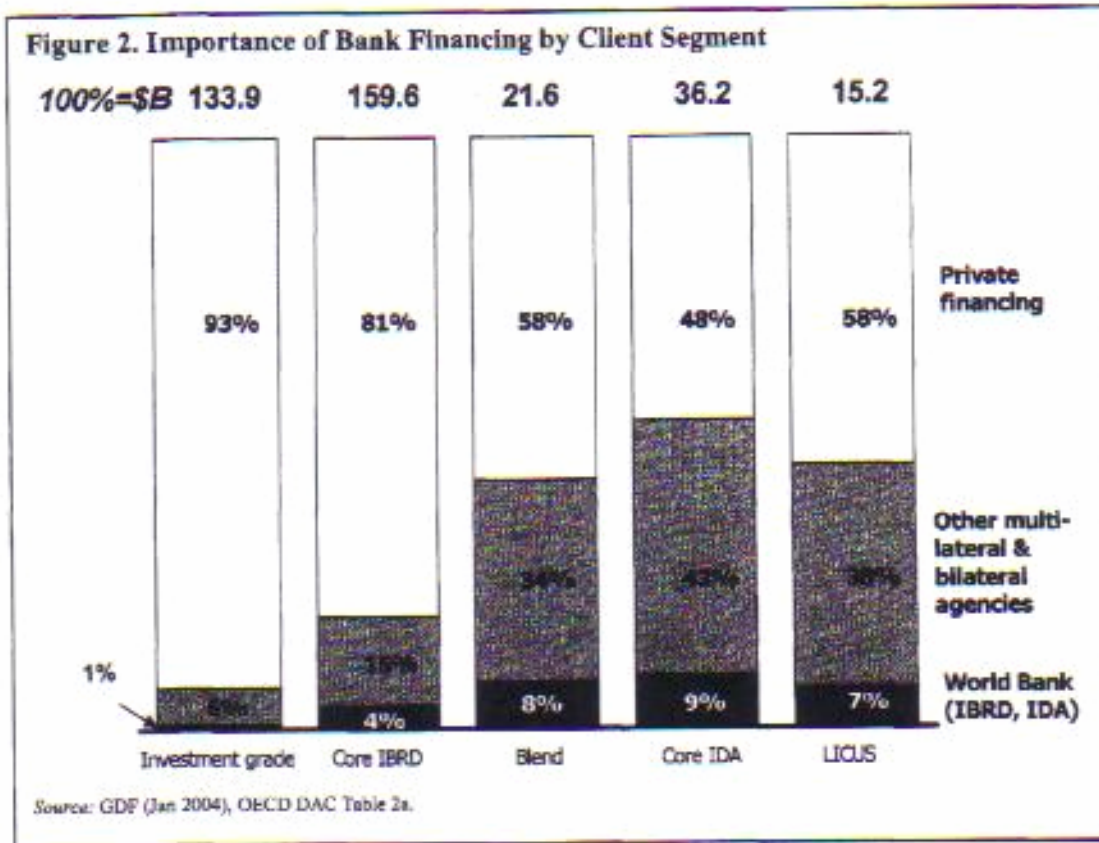
The Bank shall be guided in all its decisions by the purposes set forth above.

Le sottolineature sono mie, per mettere in luce come gli investimenti fossero considerati la chiave dello sviluppo economico dalle teorie prevalenti all'epoca (Harrod-Domar, Lewis, Rostow). Negli articoli della costituzione della BM sono gli investimenti che, sviluppando le risorse produttive dei paesi membri, aumenteranno gli standards di vita e le condizioni di lavoro. Bisogna ricordare, a giustificazione di queste affermazioni, che la teoria dello sviluppo nasce alla fine della seconda guerra mondiale ed è fortemente influenzata da due esperienze storiche: da un lato la Grande Depressione negli USA negli anni 30 e dall'altra l'esperienza sovietica. In entrambi i casi la manodopera abbondante e disoccupata nelle strade delle metropoli americane e nelle campagne russe non era certo il fattore scarso per lo sviluppo.

Invece gli investimenti in macchinari erano scarsi così come il loro finanziamento. A Bretton Woods si pensava che i flussi di capitali privati sarebbero stati insufficienti a finanziare ricostruzione e sviluppo a causa dell'imperfetto funzionamento del mercato dei capitali a lungo termine. Quindi la BM doveva facilitare questi flussi usando il suo eccellente credit rating per prendere a prestito fondi a buon mercato e prestarli ai governi. Questo presupposto si è dimostrato vero fino alla metà degli anni 90. Di conseguenza, il moltiplicarsi delle attività sotto la presidenza Mc Namara era la naturale espansione degli obiettivi originari. La prima deviazione da quegli obiettivi è rappresentata dagli ingenti prestiti per l'aggiustamento macroeconomico (detti "prestiti multisettoriali") che la BM aggiunge ai prestiti del FMI durante la crisi del debito degli anni 80 e durante tutti gli anni 90.

Oggi i capitali privati finanziano tra il 93% e il 58% della domanda dei PVS, rispettivamente nei paesi "investment grade" e nei paesi LICUS (Low Income Countries Under Stress)¹, mentre la Banca Mondiale finanzia rispettivamente l'1% e 7% nei due gruppi di paesi e le altre agenzie multilaterali e bilaterali finanziano il rimanente.

¹ Dati 2004, fonte OECD, DAC



Oggi la BM considera la sua missione quella di alleviare la povertà. Ma bisogna tirare molto per i capelli il concetto di sviluppo per affermare che la povertà è sintomo di mancanza di sviluppo: per esempio, la Commissione per i Diritti Umani delle NU ha inviato recentemente una missione negli SU per constatare le condizioni di “povertà estrema” in quel paese, che non è certo un paese in via di sviluppo. Come è avvenuto il passaggio dalla missione originaria a quella presente?

Gli emendamenti non sono difficili da introdurre, come si evince dall’art VIII:

Article VIII

Amendments

(a) Any proposal to introduce modifications in this Agreement, whether emanating from a member, a governor or the Executive Directors, shall be communicated to the Chairman of the Board of Governors who shall bring the proposal before the Board. If the proposed amendment is approved by the Board the Bank shall, by circular letter or telegram, ask all members whether they accept the proposed amendment. When three-fifths of the members, having eighty-five percent (1) of the total voting power, have accepted the proposed amendments, the Bank shall certify the fact by formal communication addressed to an members.

(b) Notwithstanding (a) above, acceptance by an members is required in the case of any amendment modifying:

- (i) the right to withdraw from the Bank provided in Article VI, Section 1;
- (ii) the right secured by Article U, Section 3 (c);
- (iii) the limitation on liability provided in Article II, Section 6.

(c) Amendments shall enter into force for all members three months after the date of the formal communication unless a shorter period is specified in the circular letter or telegram.

Ma non ci risulta che ci siano stati emendamenti approvati dal Board per definire come lotta alla povertà la nuova missione della BM. Né c'è continuità con il mandato originario nel concetto di investimento in capitale umano, come a volte si sente proporre. Semplicemente, in risposta alle critiche e alle domande che venivano da governi e NGOs, si è trovato il consenso di Board, staff e constituencies sulla lotta alla povertà. Dopo le clamorose contestazioni di Madrid nel 1994, e con l'arrivo di Mr Wolfensohn alla presidenza della BM, la lotta alla povertà diviene la nuova missione.

Nel 1999 il Development Committee insiste (2,5 pagine sulle 4 del comunicato) sull'iniziativa HIPC² (Highly Indebted Poor Countries) come modo per ridurre la povertà, tramite i Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) preparati dalle autorità nazionali insieme a BM e FMI. Agli Annual Meetings di Praga il Managing Director dell'IMF e il Presidente della BM rispondono alle richieste dei partecipanti di farsi carico di estendere i benefici della globalizzazione ai paesi poveri ponendo al centro delle attività delle rispettive organizzazioni la riduzione della povertà e in particolare l'iniziativa di riduzione del debito. In seguito, anche la partecipazione alle negoziazioni multilaterali del WTO sarà messa sotto l'egida della lotta alla povertà. (vedi allegati) E non dimentichiamo che la rilocalizzazione di 58.000 contadini cinesi nel Tibet era il fulcro del Progetto per la riduzione della povertà nella Cina del sud-ovest. Nel Comunicato del Development Committee del 2004 si lodano gli interventi della BM per finanziare infrastrutture, beninteso per ridurre la povertà.

Gli strumenti per ridurre la povertà sono, certo, molteplici: la crescita economica, con il suo corollario di crescita del commercio, la diminuzione della mortalità di bambini e puerpere, l'educazione di base per tutti, la salute e l'offerta di acqua potabile...Ma in termini di allocazioni budgetarie, la seconda metà degli anni 90 vede una preponderanza dei prestiti "multisetoriali" concessi a beneficio dei programmi di stabilizzazione del FMI e legati alle crisi finanziarie di quegli anni, mentre i prestiti nei settori "sociali" restano limitati. (vedi figura seguente)

Insomma confrontare gli slogan con il mandato non è forse il modo per capire che cosa fa la Banca Mondiale e valutarne l'efficacia. Se si leggono le 10 slides con le quali la BM si presenta sul suo sito web, non si può che concordare su tutto: educazione per tutti, in particolare le bambine, lotta all'AIDS, alla corruzione, per la difesa dell'ambiente... Peccato che queste priorità non corrispondano all'allocazione delle risorse della Banca. Più utile al fine di dare un giudizio informato sull'efficacia della BM ci sembra l'esame dell'impatto delle operazioni della Banca sulle condizioni di vita nei paesi beneficiari dei suoi interventi e programmi, come faremo nella prossima sezione.

² Bisogna ricordare che il programma HIPC era stato disegnato per tener conto dell'impossibilità di alcuni paesi di ripagare il debito, dati i limiti alla loro capacità di guadagnare valuta con le esportazioni presenti e future, ma anche per evitare il moral hazard di dare incentivi ad altri paesi d'indebitarsi, seguire politiche che non avrebbero permesso il rimborso del debito e a quel punto vederselo annullare graziosamente.