

## II parte Gli investimenti diretti all'estero, il Pan European Economic Space e l'America Latina

Quanto sopra consente di ritornare alla questione della esportabilità del concetto di Democrazia esistente quale presunto modello in un solo paese. Nella sua recente intervista rilasciata a *La Repubblica* venerdì 5 marzo 2004, pag. 9, il Presidente egiziano, Hosni Mubarak, afferma realisticamente: oggi in Medio Oriente rischiano di spalancarsi le porte dell'inferno. Se il piano di riforme americano del Grande Medio Oriente non verrà studiato con grande attenzione, potremmo piombare in un vortice di violenza e d'anarchia che non risucchierà soltanto noi, ma anche chi ci è vicino. In tal senso bisogna intendersi su che cosa sia il Medio Oriente allargato: è un mosaico di popoli, di tradizioni, di modi di vita, di economie. In forza di ciò come si può imporre una unica soluzione preconfezionata in un'ara sconfinata che va dalla Mauritania al Pakistan, senza peraltro consultare e coinvolgere i diretti interessati.

Al mondo Arabo, prosegue il presidente non servono lezioni. Né abbiamo aspettato l'11 settembre per avviare le riforme. Dagli anni '80 abbiamo percorso molta strada: la creazione di un sistema giudiziario indipendente, l'avvio di un nuovo sistema elettorale. La nuova legge sulla stampa, le scuole, la condizione femminile; ma per fare tutto questo occorre tempo, il rispetto delle tradizioni e della cultura, che si modificano gradualmente e solo per via analogica. In caso diverso ci troveremmo di nuovo in una situazione del tipo algerino. La libertà e la democrazia istantanea possono terremotare un paese. La tragedia algerina si consuma da dodici anni. Il tema così proposto estremamente importante anche nel processo di armonizzazione dei dieci paesi che mantengono, all'interno del raggiunto obiettivo di adeguamento ai capitoli relativi all'adesione, delle caratteristiche e delle problematiche aperte non di poco conto e delle misure atte a rispettare vuoi le povertà irrisolte anzi viepiù maggiorate, vuoi i valori propri delle diverse civiltà che sono così entrate a far parte dell'Unione Europea. La politica europea sembra seguire due grandi direttrici, sul piano interno cercare di portare il reddito pro-capite dei propri cittadini, anche i nuovi, a quello corrente nell'area più virtuosa dell'antico bacino dell'Alto Reno.

Tale operazione avrà luogo essenzialmente attraverso l'impiego dei 40 milioni di Euro previsti come contribuzione dell'Unione ai bisogni dei paesi entranti (ma intanto circa Euro 17 milioni i nuovi dovranno versarli quale contributo per il funzionamento dell'Unione Europea) e quindi attraverso la realizzazione in project financing di opere pubbliche, fondamentali in vista della realizzazione dei grandi corridoi, ma anche per assorbire manodopera disoccupata o in mobilità.

Sul piano esterno, l'azione dell'Unione Europea riunificata a Est tenderà a stabilire una comune area di pace, stabilità e sicurezza con i nuovi vicini dell'Est e del Mediterraneo meridionale, fondata sul ruolo della legge, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il cuore di questa nuova fase di associazione fra l'Unione Europea e le aree citate è diretta a stabilire intense relazioni commerciali anche attraverso la cooperazione regionale, favorendo nel contempo la creazione di locali unioni doganali d'area con le quali condurre più agevoli attività negoziali. Estremamente importante in tale contesto, è poi l'importanza data

alla formazione delle risorse umane, in particolare quelle femminili, al fine di promuovere la comprensione fra le diverse culture e gli scambi fra enti della società civile diretti a stabilire nuove forme di partenariato, sul piano sociale, culturale e della crescita umana in generale.

Le priorità interne e di buon vicinato

In parallelo così come fissato alla riunione ministeriale del 2 ottobre 2003, i rapporti con i paesi ACP, la Commissione dell'Oceano Indiano e l'Unione Europea, devono essere intensificati in vista della conclusione dei negoziati sugli Accordi di partenariato economico (APE) fra i Paesi ACP e l'Unione Europea; in particolare:

- deve essere intensificata l'integrazione regionale (cioè subcontinentale), che riveste un'importanza fondamentale per lo sviluppo dei paesi ACP;
- per quanto riguarda l'accesso al mercato gli Accordi di Partenariato Economico (APE) prevedranno un margine di flessibilità. Tali accordi infatti saranno formulati sul principio dell'Asimmetria e saranno diretti a migliorare la situazione giuridica ed economica dei paesi ACP di fronte alla sfida posta dal mercato globale per consentire un accesso certo al mercato, nel quadro dell'Accordo di Cotonou, restando comunque nel contesto delle normazioni positivamente sviluppate dallo OMC;
- la durata dei periodi di transizione e le attività che ne saranno oggetto verranno precisati in sede di trattative nell'ambito delle Associazioni Regionali di Stati e a tal riguardo sarà consentita l'applicazione di misure di salvaguardia;
- gli APE dovranno essere accompagnati da adeguate misure di aiuto allo sviluppo;
- in vista di una seconda fase negoziale le Parti costituiranno un comitato tecnico misto ACP-CE che sarà incaricato di vigilare sulla coerenza generale dei diversi processi regionali.

In tal senso un gruppo di 17 paesi africani facenti capo al Comesa (Mercato comune dell'Africa Orientale australe) ha annunciato la propria intenzione di negoziare un accordo di collaborazione economica con l'Unione Europea.

Il principio quindi del regionalismo come strumento preparatorio allo sviluppo di accordi con l'Unione Europea in vista di un equilibrato viaggio verso un processo di crescita comune, è considerato un presupposto, insieme con i due altri criteri che l'Unione Europea, intravede come presupposti per qualsiasi attività negoziale:

- a)gli accordi devono innanzitutto mirare al rafforzamento della sicurezza comune;
- b)devono consentire una sostanziale diminuzione della povertà nei paesi oggetto d'intervento, considerando sia il fatto che la povertà è intrinsecamente una condizione di non dignità, sia il fatto che può essere uno dei veicoli atti a rafforzare le reti terroristiche internazionali.

A ciò, visto il fallimento della Conferenza di Cancun in materia di prosecuzione nell'elaborazione giuridica delle regole dell'OMC e del mancato successivo accordo in sede di Consiglio Generale dell'Organizzazione, gli Stati Uniti, a mezzo del «Trade Representative Robert Zoellick, hanno inviato una lettera ai Ministri del Commercio Estero dei Paesi membri della WTO, nella quale si riprende il concetto che il superamento dello stallo negoziale può avvenire incentrando il lavoro negoziale sugli argomenti chiave dell'accesso al mercato, dell'agricoltura e dei relativi investimenti diretti, a fronte dell'impegno a un taglio netto ai sussidi all'export, alle barriere tariffarie e non tariffarie.

La criticità del ruolo dell'agricoltura nei negoziati è da tutti riconosciuta sin da prima dell'avvio della Conferenza di Doha: senza un accordo sull'eliminazione dei sussidi all'export entro una certa data, non si può pensare di proseguire con gli altri temi in agenda. Gli USA si dichiarano disponibili ad una eventuale eliminazione di tutti i sussidi e barriere all'accesso al mercato, ma ovviamente non per tutti i Paesi ciò è attuabile in tempi brevi. Portando ad esempio l'UE, per poter accettare un tale accordo, la Commissione, che è negoziatore per i Paesi Membri, necessiterebbe di un mandato dagli stessi di cui al momento non dispone. Inoltre, vi sarebbe un problema di compatibilità con la riforma Fishler della Politica Agricola Comune, che stabilisce una riduzione progressiva dei sussidi secondo tempi più lunghi rispetto a quelli auspicati dagli USA.

Senza dubbio i sussidi all'esportazione rappresentano il più forte elemento distorsivo del commercio internazionale di cui le economie dei paesi in via di sviluppo e quelle dei paesi in transizione subiscono gli effetti più negativi sulla loro capacità di esportazione. In particolare per quei prodotti che hanno una maggiore competitività. L'opera dello smantellamento dei sussidi all'export ebbe inizio con l'Uruguay Round ma ancora lunga è la strada per il suo completamento, nonostante rappresenti una delle poche speranze di ripresa per il Sud America e per l'Africa.

Se non ci sarà uno stallo sul tema agricoltura, i negoziati proseguiranno sugli altri temi: prodotti industriali, servizi, temi di «Singapore». Anche per questi, occorrerà una buona dose di flessibilità delle posizioni negoziali per ottenere un accordo equo.

In risposta alla lettera di Zoellick, l'Unione Europea " per il tramite del suo negoziatore, Pascal Lamy " si è detta pronta ad assumere una posizione più flessibile, per esempio sui temi di Singapore, così come sulle denominazioni di origine e su alcuni prodotti agricoli di interesse per i Paesi in via di sviluppo, in questo ultimo caso eliminando i sussidi all'export. Ma la flessibilità offerta dall'UE da sola non è sufficiente a garantire il raggiungimento di un accordo, occorre la flessibilità di tutte le parti negoziatrici che però al momento sembra mancare. A queste condizioni, la ripresa concreta dei negoziati non appare realizzabile.

In questo senso, il ruolo del G-20, il gruppo dei PVS la cui ferma opposizione su alcuni temi ha portato al fallimento di Cancun, è essenziale per la ripresa dei negoziati: il loro contributo costruttivo su tutti i temi in agenda "insieme ad una maggiore flessibilità da parte dei paesi industrializzati " è l'unica possibilità per il successo della prossima Conferenza Ministeriale dell'OMC.

La Dichiarazione Ministeriale dell'OMC presentata a Doha e poi a Cancun sottolinea comunque il ruolo che il commercio internazionale e quindi

anche gli IDE devono avere nel quadro della determinazione di uno sviluppo sostenibile e come più volte affermato dall'ILO eventualmente assicurato da un intervento privato attraverso l'assunzione di una vera Responsabilità Sociale delle imprese visto che l'impegno finanziario pubblico ha raggiunto il limite e che il privato deve sopperire per guadagnare il consenso perso presso l'opinione pubblica internazionale.

Come giustamente osservato dall'Unione talune delle precondizioni allo sviluppo dei rapporti con l'America Latina sono:

- \* inversione della tendenza alla fuga dei capitali privati dall'America Latina, per circa 200 miliardi di dollari l'anno, da una parte e dall'altra, secondo le stime del New York Times, la ripresa dei controlli sulle transazioni occulte (che comprendono narcodollari, profitti illeciti, etc..) calcolabili intorno ai 700 miliardi di dollari per anno. Tali flussi in uscita di capitali producono effetti devastanti, portando alla formazione di nuove povertà, accompagnate dai fenomeni della denutrizione, della mortalità infantile, al disastro ambientale e in generale al crollo degli standard su cui è fondata la qualità della vita e la certezza del diritto, per gli eventuali investitori stranieri.

Il tema degli investitori stranieri, peraltro, si sposa con i tre diversi fronti in cui si è venuta ad articolare la posizione sudamericana, nei negoziati OMC.

Da una parte la speciale relazione richiesta dagli Stati Uniti, che in applicazione della mai cessata efficacia della dottrina «Monroe da un ventennio vorrebbero estendere il contenuto commerciale del trattato Nafta, a tutto il sub-continente latino-americano, attraverso la creazione dell'ALCA Area di Libero Commercio delle Americhe. A tale progetto il Brasile dà una risposta piuttosto fredda, volendo tutelare il mercato interno dall'afflusso di capitali e di competitori, in grado di sopprimere i settori più deboli del sistema produttivo locale. Di conseguenza il trattato non sembra avere possibilità di concreta definizione in un futuro ravvicinato, tenuto conto del ruolo trainante che il Brasile ha in tutta l'area e delle speciali relazioni che è riuscito a creare all'interno del G-20 con paesi quali Cina, India, Sud Africa e Giappone.

Tali speciali relazioni, peraltro, peseranno notevolmente nel processo di riforma democratica delle Nazioni Unite (modifica del diritto di essere membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, non in funzione di un antico predominio militare, ma in funzione del numero di abitanti), nonché nella ripresa delle trattative multilaterali e multipolari in sede OMC, come affermato dal Ministro degli Esteri brasiliano Celso Amorim, dopo il fallimento della Conferenza di Cancun.

La risposta all'orientamento statunitense di procedere in vista della creazione dell'Alca mediante lo sviluppo di accordi bilaterali con i paesi dell'area, è stata quella di procedere nello sviluppo di accordi di collaborazione doganale e commerciale di carattere regionale, schema peraltro sostenuto assai spesso dal Governo francese e per esso dall'U.E.. Tale sostanziale accordo ha permesso al Brasile, all'Argentina, al Cile e al Perù di chiedere, al vertice di Cancun dell'OMC, agli USA e all'U.E. di rivedere i loro sussidi all'agricoltura.

«Tale tema è centrale, se si vuole che il flusso dei movimenti di capitale, in una società globale, sia aderente ai bisogni del mondo. Come

afferma Guido Martega, Ministro brasiliano della programmazione e del bilancio, occorre che tali paesi (USA e UE) eliminino le loro politiche protezionistiche e selettive verso i prodotti agricoli provenienti dal Sud del Mondo. Il primo obiettivo del Sud del Mondo è avere più accesso ai mercati dei paesi ricchi: se essi vogliono che il Sud paghi il debito estero e gli interessi, devono darci la possibilità di esportare di più, anziché chiederci di smantellare ogni barriera per i prodotti industriali e soprattutto per i servizi.

Peraltro, se è fallito in America Latina, come in Asia e in Africa e nei paesi in transizione, il Washington Consensus del FMI, il motivo sta nel fatto che pretendeva di applicare ai Paesi più diversi le stesse linee di politica economica, chiedendo a tutti di adottare severe politiche di aggiustamento fiscale ha accentuato le spinte recessive. Nel caso del Brasile la conseguenza è stata una politica monetaria restrittiva che ha costretto a mantenere tassi di interesse altissimi che hanno strozzato le imprese e quindi la crescita.

Oggi non si può proseguire su questa via, anzi, occorre uscire dall'idea che il mercato e quindi la privatizzazione dell'economia sia la panacea di tutte le cose, così come anche la politica economica europea va dimostrando. Occorre prendere atto che i negoziati globali intorno alle nuove leggi del commercio internazionale e degli investimenti diretti da proteggere devono tener conto dei bisogni dei paesi in via di sviluppo o meglio che presentano nel proprio interno diverse velocità di sviluppo, in funzione dei settori economici portanti le loro economie.

Ovviamente, il tema negoziale parte dal problema della liberalizzazione dell'accesso al mercato cui deve corrispondere un credibile e quindi praticabile accordo sulle regole della concorrenza, e, sulla trasparenza che non può non essere flessibile e applicabile gradualmente, occorre uno schema quadro, che consenta il superamento di quelle barriere, oggi non più di governo (l'OMC ha eliminato tale facoltà alla mano pubblica) ma erette dal sistema privato, che facilmente sviluppa azioni dirette a negare la pari dignità nel campo delle regole sulla concorrenza.

Partendo dal tema delle nuove *œrules of law on competition*, non è chi non veda come la piattaforma dovrebbe porre a suo fondamento innanzi tutto l'obbligo di certificazione, vuoi sul prodotto, vuoi sulla filiera produttiva, vuoi sulla trasparenza anche economica e finanziaria che sulla responsabilità sociale delle imprese che operano nel contesto globale.

Espressione di tale dinamica legislativa multilaterale, come giustamente rileva Pascal Lamy, non può non essere lo spazio normativo che l'OMC riserva agli Investimenti Diretti all'Estero IDE/FDI.

Infatti, gli IDE sono finalmente riconosciuti (anche in Italia con il concetto del *made by Italy world wide*) (non esiste la mondo alcun prodotto *œmade in* ma esistono prodotti e servizi concepiti e organizzati da *œmade by*) come uno dei fattori chiave determinanti per la crescita economica e il miglioramento della qualità della vita. Infatti, l'operatore che investe vuole stabilire legami economici durevoli, previo pagamento delle imposte nei luoghi in cui produce reddito imponibile. L'IDE quindi può portare benefici a chiunque: crea opportunità per gli investitori e aiuta i paesi in via di sviluppo ad acquisire uno sviluppo sostenibile, riducendo l'inoccupazione, tutelando l'ambiente e rinnovando la tecnologia, fra l'altro. Per i paesi sviluppati gli IDE sono particolarmente importanti: non accrescono il debito, rappresentano una riserva valutaria di seconda linea e ampliano la base operativa delle imprese anche in termini di approvvigionamento di materie prime e

semilavorati, rendono più efficiente la logistica facendo diminuire vuoi l'impatto ambientale che il costo dei trasporti.

Tuttavia, il presupposto per cui gli investimenti si muovono non è più tanto la sempre necessaria remunerazione del capitale, ormai contenibile nel concetto di responsabilità sociale che rende giustizia all'antico confronto fra proprietà dei mezzi di produzione e cogestione degli stessi, quanto piuttosto il loro bisogno di operare in un clima di stabilità del quadro sociale e politico nel quale si vanno a inserire, di trasparenza nell'azione amministrativa e di governo, di programmabilità dell'azione imprenditoriale, anche in funzione della determinabilità del prelievo fiscale e della non discriminazione verso gli operatori residenti, o di diversa provenienza. L'accordo che dovrà andare a fissare le nuove regole sui movimenti di capitali e gli IDE, non potrà non tener conto di tali aspetti. Cioè, occorre che mentre si affronta il tema della collaborazione fra l'Europa allargata, lo spazio economico paneuropeo creando e l'America Latina, si pongano in essere i preliminari di accordo biregionale in materia di IDE, definibili nei termini anzidetti, prevedendo anche delle stanze di aggiustamento e compensazione conciliativa degli eventuali conflitti applicativi. Tale azione è urgente stante il fatto che non vi sono regole sul campo in questo momento e l'assenza di regole, impedisce fra l'altro il ritorno in patria dei capitali sudamericani fuoriusciti. Certamente la proposta dell'U.E. è diretta a rafforzare l'azione dell'OMC, dell'OCSE e della MIGA e a consentire la formulazione di una nuova agenda di lavoro per i prossimi vertici multilaterali; è fondata però su una produzione di strumenti laboratorio in corso di attuazione, coesivi con le aspettative del Sud del mondo.

L'atto negoziale deve portare alla creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo degli investimenti, determinando all'interno dei singoli stati, la produzione di normative non discriminatorie, automaticamente applicabili e quindi non suscettibili di interpretazione amministrativa e quindi di corruzione.

Il proponibile trattamento degli investitori stranieri agenti anche attraverso fiduciarie o trust companies dovrebbe essere basato sui principi generali dell'OMC di non discriminazione (Trattamento della Nazione più favorita e equiparazione ai residenti, anche per quanto attiene il regime degli espropri e delle nazionalizzazioni). Di conseguenza la applicazione dei detti principi manterrebbe inalterato il diritto dei paesi ospiti di legiferare sul loro territorio in materia di politiche economiche e del lavoro, in maniera tuttavia non discriminatoria, verso i capitali di non residenti. L'U.E. dovrà assistere i paesi aderenti al proposto accordo nella elaborazione delle politiche dirette all'attrazione di capitali esteri, in particolare nei settori a più alta occupazione, soprattutto in termini di promozione di opportunità (pensiamo ai pacchetti diretti alla creazione dei distretti produttivi applicati dall'EIRE o dal Galles).

Gli investitori sono permeati nella scelta dei luoghi dove investire, da una serie di preoccupazioni sul rischio di investimento all'estero, talune vere altre frutto d'immaginazione. Un tale approccio spesso vanifica le singole politiche di attrazione poste in essere dai diversi paesi vuoi in via di sviluppo che in transizione. Certamente, l'elaborazione di un nuovo sistema giuridico multilaterale, dotato di propri strumenti per la conciliazione delle controversie da solo non garantisce il risultato in termini di nuovi flussi d'investimento. Ma certamente una normazione adeguata dovrebbe consentire un'espansione dei flussi riducendo a livello minimale il rischio associato a qualsiasi nuova

allocazione all'estero.

Tali garanzie normative potrebbero poi sposarsi con singoli programmi di incentivazione fiscale, finanziaria e assistenziale, anche in termini di aree attrezzate (cfr. il citato modello irlandese).

L'attuale frammentazione di norme sul trattamento degli IDE (in atto, esistono fra stati ben 11.000 strumenti di protezione bilaterale  $\alpha$ BIT-Bilateral Investment Treaties, senza considerare gli accordi regionali o multilaterali) non è soddisfacente. Gli investitori considerano tale proliferazione come segno di inefficienza e di mancanza di trasparenza. Per tale ragione gli operatori, anche le multinazionali, sono sempre alla ricerca di paesi in grado di offrire certezze giuridiche e non agiscono in funzione solo di criteri di opportunità economica, come dovrebbe essere.

Il problema è ancora più sentito dalle PMI che vogliono internazionalizzarsi. Esse non hanno le capacità di verificare e di adattarsi a sistemi legislativi in continuo cambiamento, specie nel campo delle politiche di protezione degli investimenti e quindi considerano il rischio connesso alla politica del diritto troppo elevato. Per muoversi le PMI abbisognano di regole certe, vuoi dinanzi ai nuovi paesi confinanti che verso il Sud America.

Ovviamente, i Governi devono conservare il diritto di regolare l'attività economica dei paesi in cui operano con riferimento al modello di sviluppo, all'ambiente e alle condizioni sociali, nel quadro tuttavia del principio del diritto alla coesistenza e alla pari dignità.

La questione dell'accesso al mercato dovrebbe quindi essere indirizzata in maniera tale da consentire a ciascun paese di assorbire gli IDE in una maniera e a un ritmo compatibile con le politiche interne, prevedendosi in caso di apertura la gestione dei conflitti solo attraverso procedure di tipo conciliativo.

Il futuro dei rapporti con il Sud America e con i nuovi vicini è fondabile solo sulle regole e su tale base dobbiamo operare.

**Vincenzo Porcasi**