

◎ RAPPORTI TEMATICI

traduzioni di
Cristina Diamanti



Apriamo gli occhi sul fisco

Nel novembre e dicembre 2008 Capi di Stato e di Governo da ogni parte del mondo si riuniranno a Doha, in Qatar, ad una conferenza sponsorizzata dalle Nazioni Unite per discutere di finanziamenti allo sviluppo. Il nuovo tema caldo sarà il fisco. Potenti interessi finanziari, in particolare britannici e statunitensi, premono per contrastare le riforme della tassazione internazionale. Le organizzazioni non governative e i singoli cittadini impegnati sul tema della povertà nel mondo devono muoversi in fretta e con decisione per contribuire al successo dell'iniziativa.

Nicholas Shaxson, John Christensen
Tax Justice Network

Cenni storici

Verso la fine della Seconda Guerra Mondiale gli economisti John Maynard Keynes, britannico, e Harry Dexter White, statunitense, delinearono l'architettura finanziaria mondiale che sarebbe emersa dalle ceneri del conflitto. La loro opera condusse agli accordi di Bretton Woods nel luglio 1944 e alla creazione della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale (FMI).

Keynes e White temevano in particolare la fuga di capitali dall'Europa: un deflusso di ricchezza da questi Paesi avrebbe ulteriormente destabilizzato le già stremate nazioni europee avvicinandole probabilmente al blocco sovietico. Sapevano bene quanto sarebbe stato arduo controllare i flussi di capitali attraverso le frontiere nazionali, quindi affrontarono il problema con una nuova proposta: trasparenza. Ciò significava che i governi dei Paesi destinatari di capitali in fuga (p.es. gli Stati Uniti) avrebbero dovuto automaticamente trasmettere informazioni ai governi europei (o altri) che subivano la fuga di capitali, in modo che i Paesi di provenienza potessero "vedere" la ricchezza che i propri cittadini spediscono all'estero. I Paesi deboli avrebbero così potuto tassare adeguatamente i redditi dei propri cittadini, e sarebbe stato eliminato uno dei maggiori incentivi alla fuga di capitali: la segretezza, che consente a cittadini abbienti e imprese di spostare la propria ricchezza al di fuori della portata del fisco, sottraendosi alle proprie responsabilità verso le società democratiche da cui tale ricchezza proviene.

La comunità finanziaria USA esercitò forti pressioni contro la trasparenza, e negli Accordi conclusivi del FMI le proposte di Keynes e White furono attenuate: la cooperazione internazionale tra Paesi non era più "richiesta" ma semplicemente "consentita". La riuscita di tali pressioni produsse effetti ben oltre l'Europa, e ha avuto da allora conseguenze nientemeno che catastrofiche per la gente comune in tutto il mondo, sia nei Paesi ricchi che in quelli poveri.

Oggi pochissimi Paesi si avvalgono di trattati di scambio delle informazioni, e l'esiguo numero che scambia informazioni lo fa soltanto "su richiesta". John Christensen e David Spencer del Tax Justice Network hanno recentemente affermato sul *Financial Times*: «In altre parole, devi sapere

Non è più possibile concentrarsi sul tema degli aiuti senza portare al centro della discussione quello del fisco. Dagli aiuti derivano vantaggi, ma il loro peggiore svantaggio è forse quello di far sì che i governi e gli altri beneficiari rispondano ai (e dipendano dai) donatori, e non ai cittadini.

cosa stai cercando ancor prima di richiederlo, e questo è spaventosamente inadeguato. C'è bisogno di uno scambio automatico di informazioni fiscali tra giurisdizioni, con il coinvolgimento di tutti i Paesi in via di sviluppo».

Il fenomeno si svela ora in tutta la sua ampiezza: La Banca Mondiale riferisce che 1000-1600 miliardi di dollari di denaro illecito attraversano annualmente le frontiere, circa la metà dei quali (500-800 miliardi di dollari) da economie di transizione e in via di sviluppo. A ciò si contrappongono i soli 100 miliardi di dollari in aiuti forniti annualmente da tutti i Paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) alle nazioni più povere del mondo. Segretezza e tasse esigue, o pari a zero, sono il principale incentivo per flussi illeciti di capitali. La trasparenza internazionale nei flussi finanziari transfrontalieri è naturalmente una delle maggiori problematiche globali del nostro tempo. È strano che per così tanto tempo la comunità internazionale dello sviluppo vi abbia prestato così poca attenzione.

Se la segretezza fosse abolita e i capitali adeguatamente tassati, l'economia e la finanza pubblica delle nazioni in via di sviluppo (e di quelle ricche) ne uscirebbero trasformate, con notevoli progressi nell'impedire alle élite di arricchirsi alle spalle dei comuni cittadini.

Verso Doha

Attualmente non esistono né accordi globali o multilaterali né enti che permettano ai Paesi in via di sviluppo di conoscere il reddito prodotto dai patrimoni all'estero dei loro residenti, in luoghi quali Stati Uniti, Regno Unito, Svizzera, Lussemburgo, Singapore o altrove, e che li aiutino a recuperare le tasse dovute su tali redditi.

La conferenza di Doha dal 29 novembre al 2 dicembre 2008 (da non confondere con i negoziati di Doha per la liberalizzazione commerciale globale promossi dall'Organizzazione Mondiale del Commercio) ha il potenziale per gettare le fon-

damenta di ciò che a Keynes e White fu impedito di realizzare: lo scambio automatico tra Paesi di informazioni fiscali e non, su base globale e multilaterale.

La cosa non è affatto impossibile, dal momento che un sistema di questo tipo esiste già a livello regionale in Europa: i Paesi UE si scambiano a vicenda, automaticamente, le informazioni relative ai redditi dei propri residenti, permettendo così la riscossione delle tasse dovute.

Lo schema UE presenta tuttavia delle scappatoie: ad alcune di esse si sta ponendo rimedio, ma una grossa lacuna è data dal fatto che gli europei intenzionati a sottrarre il proprio denaro al fisco possono semplicemente depositarlo altrove, per esempio a Singapore. La soluzione richiede che lo stesso schema sia applicato su base mondiale, inclusi in particolare i Paesi in via di sviluppo.

C'è inoltre bisogno di maggior trasparenza per altri importanti aspetti. Circa il 60% del commercio mondiale è costituito da trasferimenti interni tra multinazionali, e i prezzi a cui vengono registrati tali trasferimenti sono manipolati dalle stesse aziende per ridurre al minimo l'esposizione fiscale.

Raymond Baker, un'autorità mondiale sul tema dei flussi finanziari illeciti e autore di un testo innovativo intitolato *Capitalism's Achilles Heel* ("Il tallone d'Achille del capitalismo"), stima che il mispricing e l'abuso di transfer pricing, come vengono definite tali pratiche, valgono da soli 500-750 miliardi di dollari all'anno. Contrastare questo stato di cose è arduo e richiede collaborazione internazionale: una delle misure più semplici prevederebbe la *rendicontazione Paese per Paese*.

La rendicontazione Paese per Paese è necessaria poiché ad oggi le normative e gli standard contabili internazionali non impongono alle multinazionali di scomporre e rendere pubblici i pagamenti, i profitti e le tasse per ogni giurisdizione in cui operano; al contrario, possono raccogliere i dati di vari Paesi e accorparli in un'unica cifra relativa per es. ad una regione (Africa ecc.). Ciò impedisce ai soggetti esterni – siano essi cittadini che vogliono che i propri governanti rendano conto di pagamenti occulti da parte di multinazionali oppure autorità fiscali nazionali che vogliono sapere se vengono truffate – di scorporre i dati dei singoli Paesi. C'è bisogno di norme che impongano alle multinazionali di pubblicare automaticamente questi dati.

Preparativi per Doha

Non c'è provvedimento che, da solo, possa eliminare i problemi legati alle linee di frattura nel panorama fiscale internazionale, e nessun Paese può ottenere da solo cambiamenti significativi. La collaborazione tra nazioni è vitale.

Alla fine degli anni '90 l'OCSE tentò seriamente di formare una coalizione di Paesi industrializzati che collaborassero nel richiedere trasparenza nel settore bancario internazionale. Dopo alcuni successi iniziali tuttavia l'iniziativa naufragò, in parte perché gli Stati Uniti abbandonarono il gruppo a seguito delle elezioni del 2000 nelle quali George W. Bush fu eletto presidente.

L'OCSE ha inoltre l'eterno problema di essere un'istituzione regionale – un cosiddetto “club di ricchi” – non legittimato a stabilire norme internazionali applicabili a tutti i Paesi. Esiste tuttavia un'altra organizzazione che è invece legittimata a parlare a nome della comunità mondiale: le Nazioni Unite (ONU). L'incontro di Doha che essa ospiterà quest'anno sarà un'occasione perfetta per prendere in mano la situazione.

L'ONU ha già gettato solide basi per affrontare l'argomento tasse a Doha, e lo ha fatto con il Rapporto 2001 del Comitato di Alto Livello per i Finanziamenti allo Sviluppo (noto anche come “Rapporto Zedillo” dal nome di Ernesto Zedillo, ex Presidente del Messico, che presiede il Comitato). Tale rapporto chiedeva che le informazioni fiscali fossero condivise su base multilaterale e che si offrisse ai Paesi assistenza tecnica in tema di amministrazione fiscale e condivisione delle informazioni, così da permettere la tassazione dei capitali in fuga.

Il rapporto restò lettera morta per le pressioni ancora una volta esercitate da gruppi di interesse finanziario contrari al cambiamento, poi nel 2002 l'ONU convocò un incontro di Capi di Stato a Monterrey, in Messico, per discutere progetti di finanziamento allo sviluppo nei PVS. Il conseguente Consenso di Monterrey diede risalto all'argomento e oggi vale come documento base per molti temi tra cui le politiche fiscali per lo sviluppo.

Al successivo World Summit 2005 l'ONU decise di «sostenere gli sforzi per la riduzione delle fughe di capitali e [sostenere] misure di contenimento dei trasferimenti illeciti di denaro». Nel dicembre 2007 l'Assemblea Generale dell'ONU deliberò a favore di una Conferenza Internazionale sul Finanziamento allo Sviluppo per il Riesame del “Consenso di Monterrey”, titolo ufficiale dell'incontro di Doha di quest'anno.

Il fisco sarà il prossimo tema caldo

Con il titolo “Mobilizzare risorse finanziarie interne per lo sviluppo”, il fisco costituirà uno dei sei capitoli della conferenza di Doha. Ma la sua importanza è tale che, insieme alla trasparenza finanziaria internazionale che ad esso è strettamente legata, dovrà essere il tema centrale dei dibattiti e dei risultati di Doha.

La gente sta cominciando ad aprire gli occhi sulle reali proporzioni delle risorse sottratte

Oggi notiamo che l'opinione mondiale si sta velocemente spostando a favore di misure contro le truffe fiscali mondiali e coloro che le favoriscono. Mike McIntyre afferma: «Un codice di condotta può aiutare a creare clima d'opinione in virtù della quale i truffatori del fisco non possono più spacciarsi per profughi da governi dispotici ma sono visti per quel che sono: individui egoisti ed egocentrici che minano il buongoverno e contribuiscono a tenere due terzi del mondo imprigionati nella miseria».

ad alcuni dei Paesi più poveri del mondo. In una sorprendente nuova ricerca dell'Università del Massachusetts, Amherst, l'analisi della fuga di capitali da 40 Paesi africani rivela che:

L'effettiva fuga di capitali su un periodo di 35 anni ammontava a circa 420 miliardi di dollari (del 2004) per l'insieme dei 40 Paesi. Considerando anche i guadagni da interessi figurativi il valore cumulativo della fuga di capitali era di circa 607 miliardi di dollari a fine 2004.

Quasi tutto il denaro che lascia l'Africa sottoforma di capitale in fuga non vi fa più ritorno. Confrontiamo la suddetta cifra con il debito estero totale di questi Paesi nel 2004, pari a 227 miliardi di dollari. I Paesi africani indebitati sono stati obbligati ad adottare dolorosi aggiustamenti economici e destinare la loro scarsa valuta estera ai pagamenti del servizio del debito, pur assistendo ad un massiccio flusso di propri capitali privati verso piazze finanziarie occidentali. Tali patrimoni privati sono superiori alle obbligazioni estere del continente, così che l'Africa Sub-Sahariana risulta per ironia “creditore netto” del resto del mondo.

C'è una differenza assolutamente cruciale tra patrimoni e obbligazioni: i patrimoni privati esteri appartengono a ristrette élites di ricchi, mentre il debito pubblico estero grava sui cittadini attraverso i loro governi. Quel che è peggio, i capitali in fuga affluiscono quasi esclusivamente in Paesi che adottano il segreto bancario: ciò non solo incoraggia l'evasione fiscale, che sottrae alle nazioni africane capitali d'investimento e miliardi di dollari di gettito fiscale da rimpiazzare con aiuti, ma favorisce ogni sorta di losche attività quali la corruzione. Per coloro che hanno a cuore il problema del debito africano e delle questioni di governance, questo è il rovescio della medaglia. Ricerche come questa dovrebbero funzionare da segnale d'allarme.

I Paesi con segreto bancario comprendono non solo i paradisi fiscali di lunga tradizione come le Isole Cayman, Jersey o la Svizzera, ma anche i maggiori centri finanziari al mondo, in particolare New York e Londra. Nel maggio 2008 la Reuters riferì che l'ex presidente liberiano Charles Taylor, i cui uomini usavano sistematicamente mutilazioni e stupri quali armi di battaglia, aveva occultato grandi quantità di denaro in una banca statunitense, la quale a quanto pare aveva allegramente

incassato il denaro senza fare domande. Questa è la routine.

Non tutti gli americani tuttavia sono d'accordo: nel maggio 2008 i senatori USA Barack Obama, Carl Levin e Norm Coleman presentarono un progetto di legge che cerca di limitare il segreto finanziario negli Stati Uniti. Levin dichiarò:

Gli Stati Uniti permettono ogni anno la creazione in questo Paese di quasi due milioni di imprese e società a responsabilità limitata, senza sapere, e senza neppure chiedere, chi ne siano i proprietari effettivi. In questo momento una persona che apre un'impresa o una SRL fornisce allo Stato meno informazioni di quelle richieste per aprire un conto bancario o ottenere la patente. I criminali sfruttano questa debolezza delle nostre procedure nazionali di costituzione societaria: fondano nuove imprese e SRL e le usano per commettere crimini che vanno dal terrorismo al traffico di droga, al riciclaggio di denaro sporco, all'evasione fiscale, alla frode finanziaria e alla corruzione (...). Troppo spesso i nostri funzionari di polizia non hanno saputo rispondere alle loro controparti di altri Paesi che chiedevano informazioni su chi fossero i proprietari di società statunitensi che avevano commesso crimini nelle altrui giurisdizioni. La verità è che gli Stati Uniti si comportano come un qualsiasi Paese offshore quando si tratta di rispondere a tali richieste.

Gran parte del denaro che affluisce negli USA proviene ovviamente da Paesi in via di sviluppo.

Anche la Gran Bretagna presenta un aspetto simile, sebbene adotti meccanismi leggermente diversi: essa è infatti esperta nell'usare i propri Possedimenti della Corona (come Jersey o Guernsey) e Territori d'Oltremare (come Cayman o le Bermuda) come tentacoli dei mercati finanziari londinesi, utili per racimolare denaro in ogni parte del mondo. Sia gli Stati Uniti che il Regno Unito soffrono di forti deficit fiscali e commerciali; mantenendo la segretezza sugli afflussi finanziari ed evitando di tassarli (e di condividere queste operazioni con i Paesi-vittime) essi contribuiscono ad attirare flussi di denaro per coprire i propri deficit. Gli sforzi della Gran Bretagna e degli Stati Uniti per apparire generosi come erogatori di aiuti appaiono piuttosto cinici, dato che questi Paesi incassano sottobanco somme molto maggiori di denaro sporco.

Non conta solo quanto denaro si riscuote, ma come

L'entità dei flussi finanziari in uscita dai Paesi in via di sviluppo ci aiuta a capire perché il fisco è per essi un tema tanto cruciale. C'è tuttavia anche un altro aspetto forse altrettanto importante: l'imposizione fiscale, in particolare quella diretta (diversa dalle imposte indirette quali l'IVA o le tariffe di importazione) è un potente strumento di miglioramento della governance.

Si tratta di una disciplina emergente nel campo dello sviluppo internazionale. Il nuovo libro *Taxation and State-Building in Developing*

Countries: Capacity and Consent, di Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad e Mick Moore, spiega che il fisco

(...) è la nuova frontiera per coloro che si occupano di state-building nei Paesi in via di sviluppo. L'importanza politica dell'imposizione fiscale va al di là della riscossione delle entrate (...) essa può assumere il ruolo "centrale" nella costruzione e nel mantenimento del potere da parte degli stati, e nella configurazione dei loro legami con la società. Il ruolo del fisco nel processo di state-building è evidente in due aree principali: la nascita di un contratto sociale basato sulla contrattazione fiscale, e lo stimolo all'institution-building che deriva dall'obbligo contributivo.

I progressi nella prima area possono promuovere la rappresentanza democratica, i progressi nella seconda area rafforzano la capacità dello stato, entrambi hanno il potenziale per sostenere la legittimità dello stato e migliorare il senso di responsabilità nel rapporto stato-cittadini.

Non è più possibile concentrarsi sul tema degli aiuti senza portare al centro della discussione quello del fisco. Dagli aiuti derivano vantaggi, ma il loro peggiore svantaggio è forse quello di far sì che i governi e gli altri beneficiari rispondano ai (e dipendano dai) donatori, e non ai cittadini. Il fisco è diverso: è la fonte di finanziamento allo sviluppo più responsabilizzante e sostenibile, fa sì che lo Stato risponda ai propri cittadini e non a donatori, riduce la dipendenza dagli aiuti. Per dirla con la Kenya Revenue Authority, "Paga le tasse e libera il tuo Paese". Lo sanno da tempo gli studenti di storia europea e americana, che conoscono il celebre motto "no taxation without representation". Per qualche ragione la sua importanza sta iniziando soltanto adesso a farsi strada nel settore dello sviluppo. In un recente documento¹ Deborah Bräutigam spiegava:

Il dibattito sul potenziale contributo del fisco al processo di state-building non figura tra gli interessi pratici del mondo della cooperazione, che tende a concentrarsi su un aumento degli aiuti (o sul taglio delle spese) anziché sulla riscossione delle entrate. Il ruolo del fisco nel processo di state-building dovrebbe rivestire un'importanza decisamente maggiore per chi si occupa di problemi quali crollo degli stati, governi deboli, mancanza di democrazia nei Paesi in via di sviluppo (...) Alti livelli di aiuti possono creare sia per i donatori che per i governi un incentivo che rende più difficile costruire uno stato più capace ed efficiente.

Partecipanti e osservatori alla conferenza di Doha rischiano di trascorrere troppo tempo ad esaminare quanto denaro è riscosso dal fisco e non come tali entrate vengono riscosse. Sono necessarie ricerche molto più approfondite, anche sugli effetti dei problemi fiscali internazionali, i pa-

radisi fiscali, le lacune nei sistemi fiscali dei Paesi in via di sviluppo e le loro modalità di riscossione delle imposte.

Il Comitato Fiscale dell'ONU

Gran Bretagna e Stati Uniti, in combutta con alcuni dei paradisi fiscali mondiali, sono in prima fila nella lotta contro una maggiore trasparenza. L'ONU, e più precisamente il suo Comitato Fiscale², è uno dei fori poco noti in cui si combatte questa battaglia. Il Comitato è soggetto di primo piano e fornitore di dati alla conferenza di Doha, ed è formato da rappresentanti di Paesi sia industrializzati che in via di sviluppo. Peccato che troppi fra i rappresentanti dei "Paesi in via di sviluppo", e anche fra quelli dei Paesi ricchi, siano in realtà paradisi fiscali tra cui Barbados, Bahamas, Svizzera, Regno Unito e Irlanda. Se da un lato i paradisi fiscali in via di sviluppo come Barbados o Cayman sono ansiosi di conservare i propri introiti, il raffronto tra i loro abitanti (45.000 nelle Cayman, per esempio) e quelli di altre nazioni vittime dei paradisi fiscali (oltre 600 milioni in Africa) dev'essere adottato quale criterio per giudicare quali siano le priorità del settore.

La società civile deve urgentemente aprire gli occhi su questo comitato, sulle sue attività e il contesto più ampio in cui è inserito, e deve impegnarsi a fondo per far sentire la propria voce. Finora la società civile è stata decisamente assente, permettendo che i potenti portatori di interessi acquisiti pilotassero e alterassero l'agenda.

Urgente: codice di condotta cercasi

Sono molti i settori cruciali in cui l'ONU, e in particolare la conferenza di Doha, possono contribuire a promuovere il progresso, con la possibilità di ottenere risultati almeno altrettanto buoni di tutti gli aiuti esteri messi insieme. Tutti questi settori necessitano del forte appoggio della società civile globale.

Un punto che assumerà enorme importanza è l'idea di un Codice di Condotta ONU per il fisco. Nel novembre 2006 il Comitato Fiscale ONU ha compiuto il primo passo, approvando il principio secondo cui si deve stilare un Codice di Condotta sulla collaborazione nel controllo della fuga di capitali e dell'evasione (che è per definizione illegale) ed elusione (che è tecnicamente legale ma per definizione va contro i desideri dei parlamenti eletti) fiscale internazionale. Ha chiesto inoltre all'esperto fiscale statunitense Michael McIntyre di lavorare al progetto. Niente di simile era mai stato fatto prima.

Per ottenere il maggior impatto possibile un Codice di Condotta dovrebbe essere approvato dall'Assemblea Generale ONU. Prima è però necessaria una serie di tappe tecniche in seno al sistema, dove gli interessi dei potenti paradisi fiscali tenderanno di volgere i risultati a proprio favore. La società civile deve essere attenta nel monitorare i progressi e alzare la voce se qualcosa va stor-

«... il valore cumulativo della fuga di capitali era di circa 607 miliardi di dollari a fine 2004». Confrontiamo la suddetta cifra con il debito estero totale di questi Paesi nel 2004, pari a 227 miliardi di dollari.
I Paesi africani indebitati hanno assistito ad un massiccio flusso di propri capitali privati verso piazze finanziarie occidentali.
Tale flusso supera le obbligazioni estere del continente, così che l'Africa Sub-Sahariana risulta per ironia "creditore netto" del resto del mondo.

to: l'incontro di Doha avrà un ruolo importante in questo senso. Le cose si stanno già muovendo velocemente, e il momento giusto per agire e impegnarsi è adesso.

Neppure l'adozione da parte dell'Assemblea Generale sarà però sufficiente: una volta adottato, il Codice dovrà essere promosso con forza dai Paesi firmatari, dai soggetti privati e dai membri della società civile.

I Codici di Condotta vengono talvolta definiti "legge morbida" perché non prevedono specifiche misure applicative. Sono "aspirativi", non operativi; cercano di mobilitare l'opinione pubblica (o quanto meno l'opinione dei soggetti coinvolti); agiscono attraverso la persuasione, e non per forza di legge.

Per anni gli Stati hanno trattato sia l'evasione che l'elusione fiscale internazionale con benevola noncuranza. Oggi notiamo invece che l'opinione mondiale si sta velocemente spostando a favore di misure contro le truffe fiscali mondiali e coloro che le favoriscono. Mike McIntyre afferma: «Un codice di condotta può aiutare a creare un clima d'opinione in cui i truffatori del fisco non possono più spacciarsi per profughi da governi dispotici ma sono visti per quel che sono: individui egoisti ed egocentrici che minano il buongoverno e contribuiscono a tenere due terzi del mondo imprigionati nella miseria».

Altri settori cruciali di cui occuparsi

Nel settembre 2007 il Tax Justice Network ha presentato al Comitato Fiscale ONU 18 raccomandazioni, tra cui le seguenti:

- Chiedere ai FMI di indicare nei suoi Rapporti sull'Osservanza di Standard e Codici se quei Paesi che sono anche centri finanziari forniscono adeguate informazioni ai partner stranieri e se sono attenti a problemi quali il segreto bancario in materia fiscale e l'efficace scambio di informazioni.
- Ponderare se la fuga di capitali (e la conseguente evasione fiscale) debba configurarsi come atto di corruzione in virtù della Convenzione ONU Contro la Corruzione, e tutte le parti coinvolte, compresi gli evasori fiscali, intermediari favoreggiatori dell'evasione fiscale e dei centri finanziari che gestiscono e ricevono fondi sottratti al regime fiscale.

¹ "Taxation and Governance in Africa", disponibile su: <www.aei.org/publications/pubID.27798/pub_detail.asp>.

² La denominazione completa è Comitato di Esperti di Cooperazione Internazionale in Materia Fiscale.

- Configurare la fuga di capitali e l'evasione fiscale come riciclaggio di denaro sporco in forza delle relative convenzioni e istituzioni, quali il Gruppo d'Azione Finanziaria del FMI.
- Il FMI, la Banca Mondiale e l'OCSE dovrebbero collaborare con i centri finanziari per aiutare i Paesi in via di sviluppo a contrastare la fuga di capitali e le perdite fiscali.

Tutti questi punti devono essere affrontati non solo prima e durante l'incontro di Doha ma anche nel lontano futuro: le riforme finanziarie internazionali richiedono molti anni.

Il clima sta cambiando

Finora i cambiamenti sono rimasti bloccati: gli interessi acquisiti sono troppo forti, e sul tema dell'imposizione fiscale internazionale la società civile ha sempre dormito. L'umore generale sta tuttavia cambiando. Uno dei motivi è che ora esistono gruppi della società civile – in particolare Tax Justice Network e Global Financial Integrity – che possono fornire analisi di alto livello e consulenza per aiutare altri soggetti a muoversi.

Inoltre, contrariamente a molti altri temi dell'agenda dello sviluppo, il danno causato dai paradisi fiscali e da un'imposizione internazionale arbitraria si ripercuote non soltanto sui Paesi in via di sviluppo ma anche sulle nazioni più ricche. Per tale motivo un'unica azione politica accomuna un gruppo di persone eterogeneo ma con interessi condivisi.

Anche gli eventi nei mercati finanziari stanno inducendo dei cambiamenti. Un processo di deregolamentazione finanziaria avviato negli anni '70 ha fornito ai Paesi con segreto bancario e alle loro arbitrarie pratiche finanziarie l'ossigeno necessario a prosperare e incancrenirsi nella struttura finanziaria globale. La crisi del credito iniziata nel 2007 ha infranto la fiducia nelle capacità di autoregolamentazione dei mercati e invertito il corso della deregolamentazione, inaugurando un periodo in cui la collaborazione internazionale viene attivamente promossa ad alti livelli.

Lawrence Summers, ex Segretario del Tesoro USA, ha dichiarato nel maggio 2008:

C'è stata una corsa al ribasso nella tassazione dei redditi societari in quanto le nazioni riducono le proprie aliquote per indurre le imprese a contrarre più debito e ad investire nelle loro giurisdizioni. A ciò si lega strettamente il problema dei paradisi fiscali che cercano di attirare cittadini abbienti promettendo loro che potranno evitare di pagare le tasse su gran parte dei propri beni. Se può essere inevitabile che la globalizzazione comporti degli aumenti di disuguaglianza, non è necessario che comprometta anche la possibilità dell'imposizione progressiva. Gli USA dovrebbero essere i capofila nella promozione della cooperazione globale nell'arena fiscale internazionale.

La proposta di legge "Fermiamo gli Abusi dei Paradisi Fiscali" recentemente presentata dal nuovo presidente degli USA Barack Obama

insieme ad un senatore democratico e ad un repubblicano sta nettamente cambiando il clima politico americano, in mezzo ad un vortice di indagini giornalistiche sull'elusione fiscale da parte di appaltatori privati del ministero della difesa del governo Bush.

L'Europa sarà un partner piuttosto volenteroso pur avendo al suo interno pecore nere quali Austria, Belgio, Gran Bretagna, Lussemburgo e Svizzera. Le rivelazioni di una spia prezzolata riguardo a conti segreti aperti in Liechtenstein da molti europei facoltosi hanno contribuito a stimolare una nuova volontà politica di combattere il fenomeno dei paradisi fiscali e degli abusi.

In Gran Bretagna e Olanda sono ora i giornali a suscitare dibattiti parlamentari su temi quali: le società democratiche devono accettare una massiccia elusione fiscale da parte di giganti del commercio al dettaglio, società bananiere o altro? Si può tollerare la norma britannica del domicilio fiscale, che permette ai cittadini più abbienti della Gran Bretagna di sottrarsi a gran parte dell'imposizione fiscale? I sindacati britannici iniziano con una certa aggressività a premere per portare all'ordine del giorno il tema della giustizia fiscale. Una task force guidata dalla Norvegia e sostenuta dalla società civile si sta schierando contro la fuga di capitali e l'evasione fiscale. Il Tax Justice Network e il Global Financial Integrity Program con sede a Washington stanno conducendo un nuovo progetto pluriennale di ricerca finanziato dalla Ford Foundation, che per la prima volta svelerà e descriverà dettagliatamente, in tutta la sua ampiezza, l'infrastruttura mondiale dei Paesi con segreto bancario.

Molti dei paradisi fiscali mondiali, in particolare quelli della sfera britannica, sono nati o hanno prosperato nell'ambito del processo di decolonizzazione, allorché la Gran Bretagna, dopo la Seconda Guerra Mondiale, dovette trovare il modo di riempire i vuoti creatisi con lo sfaldamento del suo Impero d'oltremare. Ormai è giunto il momento di iniziare a disfarsi di questi cimeli.

Finalmente si sta mettendo in moto un processo di risveglio della società civile, specie in Europa, sul potentissimo e pernicioso ruolo dei paradisi fiscali nello sviluppo. L'appuntamento di Doha deve risultare determinante per la diffusione di tale consapevolezza. ■

Approfondimenti

Tax Justice Network: <www.taxjustice.net>.

Tax Justice blog: <taxjustice.blogspot.com/>.

Tax Justice Focus, 1° trim. 2008, Doha Edition: www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-1_Doha.pdf>.

Sito ONU Finanziamenti allo sviluppo: <www.un.org/esa/ffd/>.

Sulle tasse in generale: <www.taxresearch.org.uk/Blog/>.

La struttura legale e finanziaria della UE: implicazioni sui diritti umani fondamentali

L'obiettivo della politica di sviluppo della Commissione Europea è lo sradicamento della povertà. Il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e del principio di legalità vengono inseriti come elementi essenziali già dal 1992 in tutti gli accordi con Paesi terzi o gruppi regionali. Al contempo, però, non si valuta l'impatto che la tendenza globale alla liberalizzazione e alla deregolamentazione, anch'essa elemento centrale della cooperazione allo sviluppo dell'Unione, produce sullo sradicamento della povertà. Il sostegno ai settori sociali e ai diritti umani fondamentali quali educazione, salute ed empowerment femminile risulta così trascurato e sottofinanziato.

Mirjam van Reisen
EEPA
Simon Stocker¹
Eurostep

L'obiettivo predominante della politica di sviluppo della Commissione Europea (CE) è lo sradicamento della povertà, con un interesse particolare esplicitamente rivolto agli Obiettivi del Millennio (MDG, *Millennium Development Goals*) e ai diritti umani. La definizione di diritti umani può essere molto ampia: nel campo della cooperazione allo sviluppo comprende vari aspetti quali i diritti sociali, politici, economici, i diritti della donna, i concetti di governance e di *ownership* locale. Nel senso più ampio del termine possiamo tuttavia sintetizzarla come il diritto a non vivere in povertà: laddove c'è povertà si hanno molteplici violazioni dei diritti e della dignità degli esseri umani.

Sebbene la CE concordi su questo concetto in teoria, varie analisi rilevano una mancanza di coerenza tra scopi dichiarati e metodi utilizzati: concentrandosi sulla promozione della competitività europea all'estero, l'Unione Europea (UE) utilizza gli aiuti per sostenere una tendenza alla liberalizzazione e alla deregolamentazione. Ciò potrebbe essere all'origine dei trend negativi di povertà: recenti rapporti evidenziano infatti che, nonostante la forte crescita economica in gran parte dei 49 Paesi Meno Avanzati, il numero di persone che vivono in povertà sta aumentando².

Il bilancio, le priorità e gli strumenti usati dalla UE per la propria assistenza allo sviluppo influenzano tutti, direttamente o indirettamente, la promozione dei diritti umani. Dalla valutazione dei vari strumenti di bilancio della CE risulta evidente che in diverse aree essi non promuovono i diritti umani fondamentali³.

Struttura dei finanziamenti

La CE gestisce attualmente circa un quinto dell' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (ODA, *Official Development Assistance*) della UE. Per il periodo 2007-2013 gestirà aiuti ai Paesi in via di sviluppo per un totale di circa 52 miliardi di euro.

Attualmente i principali strumenti legali su cui si basano i finanziamenti UE per la cooperazione con i Paesi

in via di sviluppo sono tre: il Fondo Europeo di Sviluppo (FES), lo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI, *European Neighbourhood Partnership Instrument*) e lo Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo (DCI, *Development Cooperation Instrument*).

Il FES rappresenta il principale strumento di finanziamento per la cooperazione allo sviluppo UE con gli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP): fornisce risorse per l'Accordo di Cotonou e sostiene la cooperazione allo sviluppo, il dialogo politico ed il commercio. Il FES non rientra nel bilancio ordinario della UE ed è finanziato separatamente tramite pagamenti diretti da parte degli Stati Membri. Per il periodo 2008-2013 il 10° FES ammonta a circa 22,6 miliardi di euro.

L'ENPI è lo strumento finanziario per i Paesi oggetto della Politica Europea di Vicinato (ENP, *European Neighbourhood Policy*). L'ENP è responsabile per la cooperazione della UE con gli Stati confinanti a sud e ad est.

Il DCI, creato nel 2006, riguarda i Paesi in via di sviluppo non inseriti negli altri due strumenti, prevalentemente Stati dell'Asia e dell'America Latina. Inoltre il DCI provvede al finanziamento di una serie di programmi tematici destinati a Paesi in via di sviluppo in ogni parte del mondo.

Uno dei principali obiettivi dell'istituzione del DCI nel 2007 consisteva nel fare della politica di sviluppo della UE il principale schema politico di riferimento per la cooperazione UE con tutti i Paesi in via di sviluppo. Nelle disposizioni dei Trattati dell'Unione sono esplicitati gli obiettivi generali di tale politica: il principale è lo sradicamento della povertà. Per raggiungere questo traguardo si ritiene fondamentale l'impegno sul fronte della disparità di genere. Particolare enfasi è attribuita anche alla priorità degli investimenti per l'erogazione di servizi sociali quale base fondamentale per lo sviluppo, sottolineata dall'inserimento di una clausola secondo cui almeno il 20% degli aiuti della CE deve essere utilizzato a questo scopo. Nel periodo 2007-2013 saranno erogati quali DCI circa 16,9 miliardi di euro⁴.

Programmazione delle priorità a livello nazionale e regionale

Nel contesto della cooperazione esterna della CE la programmazione costituisce un processo decisionale essenziale per definire la strategia nei confronti dei Paesi riceventi. La strategia che ne risulta, esposta nei Documenti di Strategia Nazionale (CSP, *Country Strategy Papers*), nei Documenti di Strategia Regionale (RSP, *Regional Strategy Papers*)

e nei Programmi Tematici, dovrebbe riflettere le linee politiche e i principi fondamentali della UE. Il processo decisionale che conduce a tali documenti strategici dovrebbe inoltre comprendere consultazioni sia con i governi che con le organizzazioni della società civile dei Paesi partner, con gli Stati membri della UE e con altri donatori. Purtroppo non esiste una strategia per il sistematico coinvolgimento della società civile nei processi consultivi, che garantisca la sua partecipazione alla determinazione delle linee politiche e alla loro attuazione a livello nazionale.

I principali strumenti della CE per la promozione dei diritti umani nella cooperazione allo sviluppo sono i sistemi di supporto per assistenza tecnica in fase di attuazione. Per esempio, nella propria attività di sostegno allo sviluppo essa contribuisce alla promozione dei diritti sociali e umani fondamentali elaborando toolkit e linee guida di programmazione sulle principali tematiche quali salute, HIV/AIDS e parità di genere, o stilando Programmi Indicativi Nazionali (PIN) e Regionali (PIR) e Accordi di Finanziamento che comprendono precisi indicatori relativi alle tematiche sociali.

Nonostante ciò sono pochi i progressi realmente compiuti nell'attuazione sistematica di tali linee guida, e gli indicatori nei Programmi Indicativi e negli Accordi di Finanziamento, che stabiliscono i contributi finanziari per ciascun Paese partner, spesso non includono in modo esauriente parità di genere, povertà e fame.

Troppo spesso questo è purtroppo dovuto al fatto che le priorità fissate dai programmi strategici non vengono concordate con il coinvolgimento generale dei governi partner: manca il coinvolgimento dei parlamenti nazionali così come mancano consultazioni della società civile nei Paesi partner. Dal confronto tra i Documenti Strategici per la Riduzione della Povertà (DSRP), prodotti dai singoli Paesi, e i CSP dell'Unione Europea risulta che spesso le priorità differiscono in modo sostanziale⁵. Essi provano che i dipartimenti dell'area sociale dei governi ACP spesso non sono contemplati nel processo preparatorio dei CSP, mentre altri dipartimenti quali commercio e trasporti sono regolarmente ed ampiamente consultati. Tali prove indurrebbero a pensare che i settori di priorità vengono decisi, in realtà, soltanto da alcune componenti dei governi dei Paesi in via di sviluppo. In tal senso il principio di *ownership* concordato nella Dichiarazione di Parigi, al quale la CE aderisce ampiamente a parole, è altrettanto ampiamente ignorato nella pratica: ne consegue che il sostegno ai settori sociali e ai diritti umani fondamentali

1 Gli autori sono grati ad Ann-Charlotte Sallmann per la collaborazione.

2 UNCTAD, "Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership", Rapporto 2008 sui Paesi Meno Avanzati, New York/Ginevra 2008.

3 Eurostep, "Europe's global responsibility", documento informativo, Bruxelles, Febbraio 2008.

4 *Ibid.*

5 Alliance2015, "The EC's response to HIV/AIDS: Lost between ownership, division of labour and mainstreaming", ediz. EEPA, Bruxelles, Ottobre 2007.

quali educazione, salute ed *empowerment* femminile viene trascurato e sottofinanziato.

In fase di attuazione dell'ultimo periodo di finanziamento 2007-2013 è stata data priorità ad aree quali trasporti, infrastrutture e commercio. Se i programmi nazionali per l'Asia e l'America Latina riflettono il tentativo di ottemperare all'obiettivo dichiarato di favorire i diritti sociali fondamentali, lo stesso non accade per i Paesi ACP. Nonostante studi internazionali concludano che l'Africa è la più lontana dal raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, i dati provvisori riguardanti 70 bozze di CSP ACP-UE evidenziano che la salute è stata indicata come priorità soltanto da otto Paesi, e l'educazione soltanto da nove⁶.

In tema di governance i criteri adottati per decidere degli incentivi finanziari aggiuntivi vertono tanto su problematiche radicate nell'interesse proprio della UE (migrazione, lotta al terrorismo, liberalizzazione del commercio), quanto su concetti universalmente riconosciuti come fondamentali per la governance democratica, la gestione della finanza pubblica e la promozione dei diritti umani⁷. E ancora, mentre la liberalizzazione degli approvvigionamenti è spesso specificatamente concordata come condizione per gli accordi di finanziamento dei Programmi di Supporto al Bilancio Generale, gli aiuti per il rafforzamento delle istituzioni democratiche per esempio restano in gran parte sottofinanziati.

Negli attuali RSP si dà priorità di supporto al commercio a discapito di altri programmi regionali, nonostante precedenti assicurazioni che gli aiuti per il commercio sarebbero giunti come finanziamenti aggiuntivi per compensare le perdite stimate nell'ambito delle intese commerciali UE con i Paesi partner. Nei programmi regionali di gruppi di Paesi ACP sembra esserci poco spazio per l'inserimento di settori cruciali diversi dalle attività relative agli Accordi di Partenariato Economico (APE) attualmente in corso di negoziazione tra CE e ACP. Ciò non pregiudica soltanto il prosieguo delle attività di cooperazione intraprese con i precedenti FES, ma sottrae anche risorse ad altri obiettivi di sviluppo. La promessa di finanziare il settore del commercio, per il necessario adeguamento agli APE, con fondi separati ed aggiuntivi rispetto all'attuale 10% FES non è stata finora mantenuta.

Supporto al bilancio

La CE si è impegnata a raggiungere l'ambizioso traguardo di convogliare il 50% dei finanziamenti da governo a governo attraverso i sistemi paese, cioè offrendo supporto ai Bilanci Generali e Settoriali. Le ONG hanno una diversa opinione riguardo ai benefici del supporto di bilancio, ma in linea generale approvano l'idea di garantire finanziamenti prevedibili a lungo termine per spese ricorrenti quali p.es. gli stipendi degli insegnanti e degli operatori sanitari. L'utilizzo del supporto di bilancio necessita tuttavia di indicatori accuratamente selezionati.

Nel novembre 2005 il Commissario Europeo per lo

Sviluppo e gli Aiuti Umanitari, Louis Michel, assicurò i rappresentanti della campagna "Alliance 2015 - Stop al lavoro minorile" che la CE non avrebbe mai fornito supporto di bilancio ai Paesi partner non impegnati nella lotta al lavoro minorile; eppure nessuno degli accordi finanziari analizzati per questo studio conteneva indicatori di lavoro minorile⁸.

In maniera analoga, nonostante il dichiarato impegno della CE per la promozione della parità di genere e del diritto alla salute sessuale e riproduttiva, da ricerche condotte nell'autunno 2007 risulta che gli indicatori relativi a queste tematiche sono quasi del tutto assenti negli accordi di finanziamento tra la CE e i suoi Paesi partner⁹.

I programmi di supporto al bilancio sono incongruenti per quanto attiene alle condizionalità. Pur avendo fatto dei passi avanti verso una condizionalità basata sui risultati, a seguito del fallimento di alcune politiche del passato, la CE richiede tuttora al Paese beneficiario di stringere un accordo con il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e quindi di essere vincolato alle condizioni dettate dalle politiche FMI. Un ulteriore problema consiste nell'incongruenza tra l'obiettivo dichiarato della cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea, cioè "la riduzione e lo sradicamento della povertà", e gli effetti dei programmi del FMI: questi contengono spesso disposizioni politiche che minano le strategie di riduzione della povertà. Con l'imposizione di rigorosi target di inflazione e di livelli delle riserve, per esempio, si riduce la fetta di bilancio di cui i governi dispongono per la spesa nei settori sociali¹⁰.

Accordi di Partenariato Economico (APE)

Gli APE sono accordi commerciali negoziati tra la UE nel suo insieme e gruppi di Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). La CE, che ha ricevuto mandato dagli Stati Membri per condurre i negoziati, ritiene che aiuti e commercio siano strettamente legati.

Per i Paesi ACP la sfera negoziale degli APE si è concretizzata nella Convenzione di Cotonou. I negoziati commerciali sono stati oggetto di aspre controversie e di accessi dibattiti. Molti ritengono che gli APE rappresentino una minaccia non solo per le entrate fiscali, i produttori e le industrie locali, la sovranità alimentare, i servizi pubblici essenziali e l'integrazione regionale dei Paesi africani, ma anche per il diritto e la capacità di tali Paesi di sviluppare le proprie economie in base ai bisogni delle proprie popolazioni e alle proprie priorità nazionali, regionali e continentali.

La pressione sui Paesi ACP affinché abbandonino le proprie tariffe in virtù degli APE eliminerà l'unica protezione che i governi africani possono offrire ai propri agricoltori, poiché in base alla condizionalità su prestiti e aiuti essi non possono erogare sussidi. Le regole su accesso al mercato, tariffe e sussidi limitano fortemente la capacità dei governi di tutelare la produzione

agricola interna, settore in cui le donne sono prevalenti. Date le attuali relazioni di genere in Africa e le pregresse esperienze di liberalizzazione commerciale, è evidente che sono le donne a pagare il prezzo del welfare sociale per le loro famiglie e comunità¹¹.

A causa delle notevoli critiche nel corso dei negoziati, la UE promise di fornire aiuti al commercio per sostenere i costi di adeguamento degli APE allorché questi saranno effettivi. L'importanza di tale compensazione è fuor di dubbio, ma resta da vedere come sarà attuata¹².

Nel 2007 la CE informò che avrebbe aumentato il finanziamento di attività di supporto collegate agli APE tramite una ridistribuzione di fondi su vari PIR a sostegno di tali attività. Si teme che ciò possa ridurre il volume dei finanziamenti ai PIR per altre attività, in particolare per sostegno ai settori sociali, e che a causa del legame con i negoziati APE i finanziamenti siano resi disponibili soltanto ai Paesi ACP che firmeranno accordi commerciali con la UE.

Il Trattato di Lisbona: la strada futura

La revisione degli strumenti legali che regolano l'uso dei finanziamenti UE, effettuata nell'ambito dei lavori preparatori per le attuali prospettive finanziarie, comportò significative misure volte a garantire che la cooperazione UE allo sviluppo fosse attuata come parte di una politica di sviluppo globale.

Le ONG che hanno seguito le iniziative di emendamento dei Trattati UE a partire dal 2002, allorché il Consiglio diede avvio al processo che portò al Trattato di Lisbona, hanno costantemente affermato che la politica di sviluppo UE e i suoi obiettivi dovrebbero costituire lo schema di riferimento per le relazioni UE con tutti i Paesi in via di sviluppo (secondo la definizione dell'OCSE/CAS) senza alcuna discriminazione regionale.

La politica di sviluppo UE è divenuta elemento centrale delle normative riguardanti l'uso di finanziamenti UE specialmente in Asia e America Latina, e in misura minore in Paesi della sponda sud del Mediterraneo, del Caucaso meridionale e dell'Europa dell'Est inclusi nella Politica Europea di Vicinato. Ciò ha comportato una più coerente attuazione della politica europea di sviluppo in tutte le aree del mondo¹³.

Stando ad anticipazioni sulle disposizioni del nuovo Trattato, che deve ancora essere ratificato, si considera di vitale importanza far rientrare il FES nello schema del bilancio generale UE: ciò permetterà un idoneo scrutinio democratico e garantirà una politica incentrata sullo sradicamento della povertà senza discriminazioni regionali. Nella sua veste di colegislatore per la determinazione dei nuovi strumenti legali, il PE garantisce che i fondi messi a disposizione attraverso il DCI andranno a finanziare legittime attività di sviluppo. I poteri del PE dovrebbero essere estesi anche alle aree ACP così da assicurare il pieno scrutinio democratico e l'individuazione di lacune della UE nella promozione del diritto a non vivere in povertà. ■

6 Eurostep, "Democratic scrutiny of EU aid: Benchmarks for scrutiny of the joint EU programme to ACP countries", Documento informativo, Bruxelles, Settembre 2007.

7 EEPA, "Administering aid differently: A review of the European Commission's general budget support", EEPA occasional report, Bruxelles, Marzo 2008.

8 Alliance 2015, "The European Commission's commitment to education and the elimination of child labour", p. 37, ediz. EEPA, Bruxelles 2007.

9 EEPA "Gender and Sexual and Reproductive Health indicators in the EU Development Aid", Doc. informativo 8, Bruxelles, Dicembre 2007. Eurostep, Giornata Internazionale della donna: "Time to indicate progress towards gender justice Gender Equality Indicators in EU Development Cooperation Strategy", Bruxelles, Marzo 2008.

10 Ved. nota 7.

11 ACORD, (2006) "EPAs, an assault on Africa's food sovereignty: - Why a gender and women's rights analysis is important for Africa", Gennaio 2007.

12 EEPA, "The development cooperation aspects of EU trade negotiations with developing countries", documento informativo, Bruxelles, Ottobre 2007.

13 Ved. nota 3.

Limiti imposti dalla liberalizzazione ai diritti sociali ed economici nella Regione araba

La Regione araba cerca di far fronte alle regole della governance globale, attualmente plasmate dalla globalizzazione economica e dal modello di liberalizzazione del commercio. I Paesi arabi si trovano di fronte ad un dilemma: soddisfare i diritti economici e sociali oppure quelli politici e civili, trascurando il fatto che i due gruppi sono tra loro intrecciati. Inoltre, mentre i fautori della liberalizzazione sostengono che il libero commercio conduce alla democratizzazione, nella Regione araba sta succedendo il contrario: la liberalizzazione è di ostacolo alla democrazia.

Kinda Mohamadieh¹

Rete delle ONG arabe per lo sviluppo

Governance globale e suoi effetti sulla determinazione delle politiche regionali e nazionali

Alcuni critici evidenziano che i processi decisionali non avvengono più a livello nazionale-statale e caldegiano quindi un passo indietro nel ruolo e nelle istituzioni dello Stato. Altri invece giudicano che il processo di globalizzazione abbia soltanto modificato la posizione dello Stato, il quale deve operare più incisivamente per stabilizzare ed equilibrare le politiche miranti alla giustizia sociale, mentre il capitalismo industriale orientato al profitto assume ruoli maggiori nel delineare le politiche (Rodrik 1998, Dervis 2005). Niente di nuovo quindi: la questione è stata dibattuta a lungo tra la scuola socialista e quella capitalista. Entrambe concordano sulla necessità di una qualche forma di Stato, ma il nocciolo della questione rimane che genere di Stato: uno Stato che protegga il capitale, promuova politiche di massimizzazione della crescita e ne permetta la concentrazione nelle mani di pochi, o uno Stato che adotti politiche efficaci, si occupi di uguaglianza ed equità e garantisca i diritti sociali ed economici per tutti?

È fuor di dubbio che gli attuali assetamenti determinano uno spostamento di potere che coinvolge Stato, istituzioni internazionali e gruppi non governativi, inclusi i soggetti della società civile² e del mercato. Ciò riduce a sua volta la capacità dello Stato di promuovere spazi e processi democratici, e tale deficit indebolisce la democrazia nei nostri Paesi (Stiglitz 2006, Soros 1998) e riduce il margine di capacità decisionale nazionale e la partecipazione dei cittadini.

In questo documento analizzeremo come la globalizzazione economica contemporanea incide sulle nozioni correlate allo sviluppo. Nella prima parte prenderemo in esame i limiti posti alle libertà e ai diritti delle persone studiando come la

globalizzazione e i suoi meccanismi di liberalizzazione del commercio influenzino i diritti umani e il discorso sulla democratizzazione.

Nella seconda parte valuteremo gli effetti di tutto ciò sulla regione, sottolineando come i Paesi Arabi si trovino a fronteggiare una difficile alternativa: soddisfare o i diritti sociali ed economici o quelli politici e civili. Attraverso uno specifico esame delle violazioni dei diritti umani risultanti dalle politiche di liberalizzazione commerciale cercheremo anche di spiegare come la determinazione delle politiche nazionali sia influenzata dall'architettura economica globale. E per finire faremo un po' di luce sulle riforme economiche e sociali di cui la regione ha bisogno.

Globalizzazione economica, discorso sullo sviluppo, libertà e diritti delle persone

Il sistema commerciale internazionale, che è arrivato a rappresentare il motore dell'attuale globalizzazione economica, ha istituito nuove forme di legislazione e di rapporti negli e tra gli Stati attraverso istituzioni, linee politiche e accordi legali a livello multilaterale, regionale e bilaterale. Si tratta di accordi che vanno al di là del mero commercio di merci, toccando settori che hanno ripercussioni dirette sui diritti, gli standard di vita e le norme culturali delle persone. Tali intese potenziano il ruolo dei mercati e delle politiche orientate al profitto nel plasmare il mondo e il modo di vivere della gente. Di conseguenza, generando nuovi sistemi di potere richiedono anche nuovi spazi di partecipazione democratica sia a livello nazionale che globale.

Il discorso sullo sviluppo oggi prevalentemente seguito dalle istituzioni internazionali e dalla maggior parte dei Paesi industrializzati promuove un ruolo limitato dello Stato, più ampia libertà per il mercato, priorità alla liberalizzazione del commercio, privatizzazione e creazione di maggiori redditi e ricchezze.

I sostenitori di tale atteggiamento neoliberale sono convinti che le politiche orientate al profitto siano portatrici di democrazia, buongoverno e norme globali di condotta politica; ritengono che l'assunzione di un ruolo politico da parte delle istituzioni internazionali sia un antidoto per l'avidità, la corruzione e la mancanza di sistemi politici democratici nei Paesi in via di sviluppo.

Gli oppositori delle suddette dottrine reputano invece che il neoliberalismo porti con sé nuovi

problemi, aggravi quelli esistenti (Grabel 2002) ed accresca il livello di disuguaglianza e povertà (Chang e Grabel 2004, Atkinson 2002, Krugman 2002). Questo perché la globalizzazione economica, guidata dalle politiche neoliberali stabilite dal Nord industrializzato, ha ignorato spesso le istituzioni democratiche locali e si è rivelata economicamente controproduttiva e disastrosa per le nazioni cosiddette in via di sviluppo³. Nello stesso schieramento altri fanno notare che il neoliberalismo alimenta un sistema in cui alcuni gruppi perdono ogni peso economico in virtù di tali politiche ma non hanno il peso politico per ottenere una compensazione da parte dei governi (DeMartino 2000). Le dottrine neoliberali, inoltre, tendono a limitare sia il discorso sullo sviluppo sia gli strumenti di determinazione delle politiche statali attraverso l'imposizione di un'unica ricetta economica per lo sviluppo che non necessariamente risponde alle necessità e alle priorità nazionali. Si tratta pertanto di una globalizzazione che tende a far lievitare la domanda di "tutela sociale" e contemporaneamente a ridurre la capacità dello Stato di fornire tale tutela⁴.

A questo proposito Amartya Sen⁵ ci ricorda che il processo delle trasformazioni sociali e il valore delle libertà insito in esso ha la priorità sul mero incremento di reddito, che è invece elemento cardine del discorso neoliberale sullo sviluppo (ved. Sen, Amartya: *Lo sviluppo è libertà, Markets and Freedoms, e Mercati e libertà di scelta*). Sen sottolinea quanto sia importante per la gente

3 Bjornes, Roar. "Economic Democracy, World Government, and Globalization", disponibile su: <www.proutworld.org/wg/economicdemglob.htm>.

4 Cheru, Fantu (2002). "Economics and Human Rights: Making Globalization Work for Human Development". American University.

5 In «*Lo sviluppo è libertà*», Sen definisce lo sviluppo in termini di capacità umane: la libertà di vivere una vita nel benessere – libertà che comprendono l'acquisizione di cibo sufficiente, libertà da malattie e maltrattamenti, accesso all'istruzione, libertà dalla disoccupazione. L'essenza dello sviluppo risiede in definitiva in ciò che le persone possono o non possono fare: se si nutrono a sufficienza, se sanno leggere e scrivere, se sono in grado di evitare le malattie prevenibili, se possono vivere a lungo. Visto in quest'ottica lo sviluppo è un ampio processo di trasformazione sociale, eliminazione della povertà, riduzione della disoccupazione e della disuguaglianza, incremento della scolarizzazione e dell'alfabetizzazione [Estratto da "Globalization and Its Contradictions; Democracy and Development in the Sub-Continent", Veena Thadani, New York University, presentato alla British International Studies Conference, University College Cork, Dicembre 2006].

1 Kinda Mohamadieh è Manager di programma presso la Rete delle ONG arabe per lo sviluppo (ANND: <www.annd.org>). Il documento si è avvalso del notevole contributo di Ziad Abdel Samad, Direttore Esecutivo di ANND.

2 I soggetti della società civile cui si fa riferimento in questo documento comprendono varie forme di soggetti diversi dallo Stato, dal mercato e dalla famiglia, tra cui movimenti sociali, organizzazioni non governative, sindacati, media e gruppi di ricerca.

avere libertà di scelta e la capacità di decidere che lavoro fare, come produrre, cosa consumare. Benjamin Freidman (2005) fa notare come il valore di un accresciuto standard di vita non si debba limitare ai miglioramenti economici: la sua funzione è quella di spronare le istituzioni politiche e sociali di qualsiasi società ad una maggiore apertura e democrazia

Nell'attuale governance globale il principale interrogativo è se la scelta e le libertà che Sen giudica prioritarie e la democrazia cui fa riferimento Freidman possano essere garantite nell'architettura finanziaria globale o se, al contrario, quest'ultima stia rafforzando un livello antidemocratico di governance che non avendo spazio di manovra finisce per limitare le scelte e i diritti sul piano nazionale.

Globalizzazione economica e diritti umani

Siamo tutti d'accordo sul fatto che l'assunto di base della globalizzazione economica contraddice quello dei diritti umani internazionali. Mentre gli strumenti ONU di difesa dei diritti umani presuppongono la responsabilità fondamentale dei governi nella soddisfazione di tali diritti, la globalizzazione economica richiede che i governi trascurino molte delle proprie responsabilità. Ne consegue che i governi, come evidenziato da Samir Naim-Ahmed, si trovano nella situazione decisamente paradossale di dover accettare le decisioni anziché prenderle⁶.

In base al diritto internazionale i diritti umani hanno la precedenza sulle altre leggi e obblighi internazionali, ivi comprese quelle legate ad accordi economici e commerciali. I nostri governi hanno inoltre l'obbligo legale di tradurre in politiche le convenzioni sui diritti umani di cui sono firmatari, sia a livello internazionale che nazionale: sono responsabili per il rispetto, la tutela e l'attuazione degli impegni sui diritti umani.

I governi arabi sono tuttavia vincolati ad un diverso insieme di norme globali che spesso violano i diritti umani, norme propugnate da istituzioni quali l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO, *World Trade Organization*), accordi multilaterali e bilaterali per il libero commercio, istituzioni finanziarie internazionali.

Gli accordi commerciali, per esempio, hanno oggi un'influenza diretta sui principali diritti economici, sociali e culturali, ivi compresi il diritto alla partecipazione, al cibo, alla salute, all'istruzione e al lavoro. Di tali diritti si deve tener conto non soltanto all'interno di un Paese ma anche al di là dei confini nazionali, il che significa che non si dovrebbe porre limiti alla capacità di un Paese di garantirne il rispetto. Il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR,

International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights) dispone inoltre che nelle politiche governative sia lasciato un margine per l'attuazione degli impegni relativi ai diritti umani. I governi hanno bisogno per esempio sia di entrate per promuovere politiche a sostegno dei diritti umani, sia di una politica industriale a sostegno dei propri produttori per renderli competitivi sul mercato internazionale. L'attuazione di tali disposizioni sarà però resa ardua dagli obblighi oggi derivanti dagli accordi commerciali.

In questo contesto i governi poveri e politicamente deboli si trovano a dover operare una scelta: onorare gli accordi in materia di diritti umani oppure adeguarsi alle direttive delle istituzioni economiche internazionali. Spesso preferiscono violare i diritti umani ed affrontare proteste o, nel peggiore dei casi, indagini internazionali piuttosto che vedersi tagliare milioni di dollari di aiuti se respingono gli accordi commerciali ed economici⁷.

Sul piano applicativo esiste nei nostri Paesi un significativo divario tra i soggetti politici che gestiscono l'agenda economica e commerciale e quelli che gestiscono l'agenda dei diritti umani. Ministri per il commercio e ambasciatori non si mescolano con gli affari sociali o altri ministeri che si occupano di impegni verso i diritti umani. Quando discutono di accordi commerciali i negozianti non tengono in considerazione i diritti umani, benché i loro governi siano vincolati dalle convenzioni cui hanno aderito; addirittura manca loro la competenza circa i dettami del diritto internazionale in materia di diritti economici e sociali. Le differenze tra questi due mondi non sono solo istituzionali ma anche culturali: i negozianti commerciali hanno una diversa prospettiva della posta in gioco rispetto ai fautori e ai patrocinatori dei diritti umani. Secondo gli economisti la crescita economica a breve termine condurrà nel lungo termine ad un progressivo miglioramento nel rispetto dei diritti umani, mentre i fautori dei diritti umani ritengono che non si debba dare priorità alla crescita economica a breve termine a discapito degli impegni assunti verso i diritti stessi⁸. In tal modo le problematiche sollevate dal sistema commerciale internazionale per il breve, medio e lungo termine non vengono affrontate in modo costruttivo e complessivo.

Nel corso delle trattative commerciali, inoltre, risulta difficile per i Governi mettere sul piatto i

propri obblighi legali in materia di diritti umani. Una delle principali cause di tale difficoltà è la mancanza di un forum istituzionalizzato in cui sia possibile discutere il problema del rapporto tra commercio e diritti umani. Il sistema globale non cura un dialogo sistematico tra organizzazioni internazionali quali il WTO, l'Organizzazione Mondiale del Lavoro (ILO, *International Labour Organization*) o l'ONU sul tema dei diritti umani e dello sviluppo.

Globalizzazione economica, liberalizzazione commerciale e democrazia

Varie ricerche testimoniano tuttavia un'interrelazione tra democratizzazione e liberalizzazione commerciale, e da molte parti la globalizzazione economica con il suo programma di liberalizzazione sono eletti a fattore-chiave della democratizzazione e indicatori della stessa.

Questa corrente di pensiero rileva che dalla metà degli anni '80 i Paesi in via di sviluppo si sono affrettati ad adottare il libero commercio, in concomitanza con uno spostamento globale verso la democrazia⁹. Ciò è accaduto dopo che negli anni '60 e '70 la maggior parte dei PVS aveva dimostrato una preferenza per strategie di sostituzione delle importazioni. Molti sostengono che i gruppi che guadagnavano di più da tali strategie tendevano ad essere forti sostenitori dei leader politici. Cambiare le politiche commerciali, si diceva, avrebbe inflitto gravi perdite ai principali sostenitori del regime¹⁰.

Queste stesse ricerche sostengono che democratizzazione e liberalizzazione commerciale presentano delle interconnessioni strutturali. La democratizzazione spalancava nuove strade ad una maggiore libertà di commercio poiché riduce la possibilità per i governi di alzare barriere commerciali quali strumenti per mieterne consensi politici. Inoltre la democratizzazione, comportando un allargamento del corpo elettorale, induce all'adozione di politiche commerciali che più adeguatamente promuovono il benessere del consumatore/elettore in genere; ciò implica liberalizzazione commerciale¹¹ e il presupposto che la liberalizzazione commerciale promuove il benessere del consumatore.

L'esperienza insegna tuttavia che la liberalizzazione commerciale non conduce necessariamente ad un maggior benessere dei consumatori né permette la tutela dei loro diritti fondamentali, tra cui l'accesso ai servizi di base quali salute, istruzione, alloggio, acqua ed elettricità. E ancora, l'esperienza nei Paesi in via di sviluppo non ha

6 Naim-Ahmed, Samir (2007). "Human Rights and Globalization", disponibile su: <countercurrents.org>.

7 Shultz, Jim (2003). "Economic Globalization vs. Human Rights: Lessons From The Bolivian Water Revolt", disponibile su: <www.fntg.org/news/index.php?op=read&articleid=651>.

8 Questa sezione si basa su una presentazione di Olivier de Schutter della Federazione Internazionale per i Diritti Umani, intitolata "Trade and Human Rights: Challenger and Opportunities", presentata al laboratorio regionale sul ruolo delle organizzazioni della società civile nell'advocacy commerciale organizzato dall'ANND, Agosto 2007.

9 Milner, Helen e Kubota, Keiko (2005). "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries" in *International Organization*, Vol. 59, ed. 01, pp. 107-143.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

dimostrato che il cambiamento delle politiche commerciali e la liberalizzazione economica basata su modelli di sostituzione delle esportazioni abbiano fatto la differenza per quanto attiene alla ridistribuzione della ricchezza e delle risorse.

In netto contrasto con questo approccio c'è da sottolineare che la democrazia reale e sostanziale, quella che favorisce la partecipazione della gente – compresi stakeholders (parti in causa) ed elettori provenienti dalle classi a medio e basso reddito – può portare ad un'opposizione e ad una richiesta di limitazione delle politiche di liberalizzazione commerciale. Ciò si deve al fatto che la liberalizzazione commerciale è orientata alle priorità dell'industria e concentra la ricchezza nelle mani di pochi, emarginando i diritti dei gruppi a medio e basso reddito. In questo senso l'adozione di un sistema democratico può effettivamente contraddire la tendenza alla liberalizzazione economica.

Si può quindi affermare che la politica di liberalizzazione economica non necessariamente conduce ad una società aperta e democratica. La Regione araba dimostra per esempio il contrario: mentre molti dei suoi Paesi hanno fatto passi avanti nella liberalizzazione unilaterale delle proprie politiche commerciali, nella maggior parte di essi si assiste ancora alla concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi, e questi pochi controllano spesso anche i processi politici o sono strettamente legati ai regimi al potere.

Diritti sociali ed economici contrapposti ai diritti politici e civili

Nella Regione araba sia l'attuale architettura economica globale sia lo schema di governance globale sopra descritti hanno profondamente influenzato i processi di determinazione delle politiche sociali ed economiche e la formazione delle istituzioni. Nonostante significative modifiche siano state apportate ai modelli economici adottati in tutta la regione, la maggior parte degli Stati arabi non ha effettuato il transito verso la democrazia ed è ancora dominata da regimi antidemocratici ed autocratici. In tale contesto la Regione araba unisce un forte ruolo dello Stato, che domina la sfera politica e limita lo spazio dato alla società civile, ad un ruolo relativamente debole del settore privato medio-piccolo e ad un crescente processo di riforma economica condotto in conformità ai principi e ai modelli economici globali dominanti.

Vale la pena ricordare che l'importanza geostrategica della regione e la sua abbondanza di risorse naturali hanno spesso attirato interessi economici globali ed egemonici. Un ulteriore catalizzatore di attenzione in questa regione è il fatto che nel periodo post-coloniale la maggior parte degli Stati arabi ha adottato politiche estere "antimperialiste". L'Egitto di Nasser è stato uno

Gli accordi commerciali, per esempio, hanno oggi un'influenza diretta sui principali diritti economici, sociali e culturali, ivi compresi il diritto alla partecipazione, al cibo, alla salute, all'educazione e al lavoro.

dei leader della conferenza di Bandung (1955) e del blocco non allineato¹². Paesi come l'Algeria hanno avuto inoltre un ruolo chiave nella nascita del G77 e nella promozione in ambito ONU del discorso sullo sviluppo.

Nei Paesi arabi lo Stato ha avuto la supremazia nelle questioni sociali ed economiche; negli anni '60 i gruppi dirigenti che salivano al potere adottavano un'ideologia e un programma di sinistra, di tipo socialista, che prometteva benessere economico e giustizia sociale. A quell'epoca, dopo la lotta di liberazione nazionale, i Paesi arabi (come altri Paesi in via di sviluppo) guardavano con maggiore entusiasmo all'istituzionalizzazione dei diritti sociali ed economici, anziché di quelli politici e civili, nelle rispettive legislazioni nazionali e costituzioni. Mentre i primi erano più in sintonia con il sistema dello stato sociale affermatosi nella regione, i diritti politici e civili costituivano una minaccia di perdita di controllo sul potere, ragione per cui gli Stati arabi assunsero un atteggiamento rigido e repressivo le libertà politiche e civili.

Per questo motivo, e coerentemente con la mancata organizzazione da parte degli Stati di una efficace azione istituzionale per il rispetto dei diritti politici e civili, negli anni '70 le pubbliche proteste portarono alla ribalta la richiesta di riforme e cambiamento; e ciò a discapito dei diritti economici e sociali, la cui importanza veniva allora minimizzata. Contemporaneamente i governi occidentali e le istituzioni finanziarie internazionali, in risposta alle posizioni politiche dei Paesi arabi, svolgevano un ruolo attivo nella promozione di iniziative per cambiamenti in quell'area.

Dai primi anni '90, a seguito dei cambiamenti geopolitici mondiali, le strategie occidentali nei confronti della Regione araba hanno assunto un atteggiamento diverso e più focalizzato. Tali strategie, intensificatesi dopo i fatti dell'11 settembre, si sono tradotte in varie iniziative politiche, economiche e sociali, a cominciare dai meccanismi degli aggiustamenti strutturali introdotti dalla Banca Mondiale (WB, *World Bank*) e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) alla fine degli anni '70 e negli anni '80. Seguirono poi il Partenariato Euromediterraneo (Dichiarazione di Barcellona), il progetto Grande Medio Oriente, e infinite proposte di istituzioni finanziarie interna-

zionali che venivano presentate come riforme per intervenire sulle strutture economiche e sociali fondamentali della regione¹³. In effetti le iniziative di riforma straniere risultavano direttamente o indirettamente allineate con i programmi di liberalizzazione economica, mentre le iniziative nazionali e regionali assumevano una posizione di passiva accettazione dei modelli neoliberali dominanti che tali programmi proponevano.

Il mutevole ruolo dello Stato nel processo di sviluppo

All'indomani dell'epoca coloniale la Regione araba conseguì una crescita significativa insieme a progresso economico e sociale. Nel rapporto "Lavoro, crescita e governance nell'area MENA" (Middle East North Africa) la Banca Mondiale rileva che il modello di sviluppo adottato dai Paesi arabi in quel periodo dipendeva da un ruolo complessivo svolto dallo Stato quale fornitore di servizi sociali come istruzione, alloggio, sanità e sussidi alimentari. La WB sottolinea che in quel periodo i Paesi arabi seppero conseguire significativi progressi nello sviluppo sociale.

Il ruolo dello Stato iniziò a ridimensionarsi negli anni '70 e '80, quando si intraprese una liberalizzazione dell'economia e del commercio nell'ambito dei programmi di aggiustamento strutturale consigliati dalla WB e dal FMI. In questi anni iniziò la decostruzione del contratto sociale tra Stato e cittadini esistente nei Paesi arabi, i quali passarono inoltre da economie di stato e politiche di crescita basate sulla sostituzione delle importazioni ad approcci formulati più sulla sostituzione delle esportazioni. Come già detto questa transizione ebbe luogo sotto regimi repressivi che abbandonarono gli obiettivi di sviluppo e liberazione¹⁴ e si preoccuparono piuttosto di garantire la continuità del proprio potere.

Oggi la regione vive una paralisi dello sviluppo. La crisi socioeconomica significa mancata crescita, disoccupazione, squilibrio tra settori produttivi, deterioramento degli indici di distribuzione del reddito e della ricchezza. Le strutture economiche soffrono di bassa produttività, mancata diversificazione, scarsità di investimenti nei settori produttivi. La situazione è ulteriormente aggravata dallo squilibrio nella distribuzione della ricchezza tra i Paesi dell'area: alcuni rientrano tra i Paesi più ricchi del mondo (p.es. gli Emirati Arabi Uniti), altri tra i più poveri (Somalia).

I Paesi arabi devono anche fare i conti con un peggioramento del livello educativo, in particolare nelle aree rurali, e con la scarsa corrispondenza tra l'offerta professionale e i bisogni produttivi e del mercato del lavoro. Il maggiore accesso all'educazione, uno dei risultati più importanti dell'era dell'in-

¹² Abou Chakra, Sanaa (2007). "Establishing Democracy in the Arab Region: A Comparative Approach to International and Regional Initiatives (Political, Economical and Social)", documento preparato per l'ANN.

¹³ Milner and Kubota, *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*

dipendenza nazionale, non si è accompagnato alla necessaria modernizzazione del sistema educativo. In quanto a modelli sanitari e reti di sicurezza sociale, questi restano limitati ad alcune classi, intrappolati in complicate procedure burocratiche, ed erogano servizi di scarsa qualità¹⁵.

A seguito della globalizzazione e in virtù della sua posizione al crocevia di tre continenti (Asia, Africa e Europa) la Regione araba è teatro di una marcata trasformazione dei modelli lavorativi e produttivi. Secondo l'Organizzazione Araba del Lavoro (ALO, *Arab Labour Organization*)¹⁶ ciò produce alte percentuali di disoccupazione, specialmente tra i giovani in possesso di un titolo di studio, e accentua la mancanza di tutela sociale per i lavoratori nazionali ed espatriati, in una regione che ha bisogno di creare circa 100 milioni di posti di lavoro nei prossimi 20 anni¹⁷.

Illustrando questa situazione, il Direttore Generale dell'ILO Juan Somavia fa notare che «sempre di più, i temi fondamentali della libertà di associazione e della contrattazione collettiva non sono considerati come fine a se stessi ma anche come strumenti per gestire la crescita e l'equità». Somavia sottolinea che «per la gente comune l'attuale modello di globalizzazione non rende... aumentano le disparità, cresce lo scontento, e in tutte le società i nemici dei diritti umani gettano benzina sul fuoco della discordia»¹⁸.

Quale apporto dalle iniziative straniere di riforma?

In questo contesto molte delle odierne proposte di riforma nascono dagli interessi economici dei Paesi industrializzati presenti nella regione, e riflettono l'egemonia della corrente neoliberale e imprenditoriale di cui essi sono sostenitori. Tali proposte hanno promosso un processo di riforma che limita il ruolo del settore pubblico e spinge verso una maggiore dipendenza dal commercio e dagli investimenti quali strumenti per ottenere una rapida crescita economica e creare posti di lavoro¹⁹. Si tratta tuttavia di riforme non bilanciate da innovazioni o cambiamenti in altri campi, il che riduce la possibilità che i vantaggi economici arrivino alla gente comune.

Stando ai suoi fautori, la globalizzazione creerà nuovi spazi di partecipazione per i cittadini, quin-

I PAESI ARABI E LA DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO

La maggior parte dei Paesi arabi riconosce la Carta Universale dei Diritti, inclusa la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (DUDU) e il Patto Internazionale sui Diritti Sociali, Economici e Culturali. La DUDU fonda la globalità ed inscindibilità di tutti i diritti, sia economici che sociali, culturali, politici e civili.

Negli ultimi decenni tuttavia la DUDU è stata sempre più spesso disattesa, sia a livello globale che nella regione, a causa della promozione e priorità date alla "guerra al terrore", della crescita di ideologie che propugnano la supremazia di una certa cultura, e dell'artificiosa divisione dei diritti sociali, economici e culturali da quelli politici e civili. A ciò si aggiunge un altro fattore di disturbo: il problema della sovranità nazionale rispetto al dibattito su chi è responsabile per l'applicazione della DUDU (Stati, società civile, comunità internazionale).

Ziad Abdel Samad, Presentazione in occasione del 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (Rete delle ONG arabe per lo sviluppo).

di i regimi autocratici avranno meno possibilità di sopravvivenza. Ma la cruda realtà mostra i limiti di tale teoria: sotto le autocrazie della regione, siano esse monarchie o sistemi monopartitici o governi di giunte militari, le nuove élites istruite sono ormai gruppi emarginati che subiscono la limitatezza degli orizzonti di ascesa sociale, la monopolizzazione del potere decisionale in rigidi schemi ereditari, arretrate formule di rappresentanza politica e palesi violazioni dei diritti umani e delle libertà pubbliche e private²⁰. Come se ciò non bastasse, la liberalizzazione economica rafforza i regimi autocratici poiché attraverso gli strumenti economici offre loro maggiori poteri di controllo. Si è favorito e incrementato l'accentramento della ricchezza nelle mani di pochi, e spesso questi pochi sono gli stessi che controllano anche il potere politico.

Oggi la globalizzazione economica è divenuta il processo di definizione degli scenari politici e degli strumenti di partecipazione, sia sul fronte globale che regionale e nazionale²¹. Questo contesto tende a limitare la discussione sullo sviluppo quale crescita economica anziché sviluppo umano, e sulla democrazia quale democrazia formale/procedurale anziché democrazia sostanziale²² la quale prevede

l'empowerment economico della maggioranza e dei poveri privi di diritti²³.

Ma le riforme economiche e le politiche attualmente adottate dai nostri Paesi non generano maggiore scelta politica: al contrario, aumentano le tensioni e le distorsioni politiche, favoriscono una democrazia formale anziché sostanziale. In molti Paesi arabi la gente vive da decenni in stato di emergenza, altri Stati violano quotidianamente i diritti umani. In netto contrasto con la presunta difesa della democrazia di cui si fanno partigiani gli speculatori esteri, in realtà essi sembrano favorire il perdurare di governi autoritari in quest'area per poter attuare i loro aggressivi programmi neoliberali di riforme, trascurando al contempo i diritti delle persone. Ciò a sua volta sembra avvalorare la teoria secondo cui i governi autoritari sono più in grado di avviare e portare avanti le grandi riforme economiche²⁴.

La liberalizzazione del commercio è causa di violazioni dirette dei diritti dei cittadini

Nel 2005-2006 i dazi medi applicati ai prodotti industriali nella Regione araba erano del 24-26% in Paesi come Tunisia, Gibuti e Marocco, 18-20% in Algeria, Egitto e Sudan, 10-12% in Giordania e Mauritania, 5-7% in Libano, Yemen e Paesi del Golfo. I dazi medi applicati ai prodotti agricoli vanno dal 23% al 65%. Tali cifre, spesso inferiori alla media applicata in altri Paesi in via di sviluppo, indicano quale livello ed estensione abbia raggiunto la liberalizzazione in quest'area²⁵.

15 Questa sezione si basa su ricerche e analisi contenute in Milner and Kubota, *op. cit.*

16 Note di Ahmad Mohammad Luqman, Direttore Generale dell'Organizzazione Araba del Lavoro (ALO), Ginevra (ILO News) - Conferenza ALO e ILO.

17 Cifre fornite da ILO e ALO.

18 Dal discorso del Direttore Generale dell'ILO Juan Somavia, alla 35ª Sessione della Conferenza Araba del Lavoro, Sharm el Sheikh, Egitto, <www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/I-News/lang-en/WCMS_090684/index.htm>.

19 World Bank (2003). *Trade, Investment, and Development in the Middle East and North Africa: Engaging the World.*

20 Milner e Kubota, *op. cit.*

21 Yasseen, Sayed (2008). "End of Representative Democracy" pubbl. nel giornale libanese *An-Nahar*, 24 Aprile 2008.

22 Democrazia sostanziale è una forma di democrazia che opera nell'interesse dei governati e si manifesta nell'uguale partecipazione di tutti i gruppi della società al processo politico. Questo tipo di democrazia può anche essere definito democrazia funzionale. Democrazia formale è un sistema che ha attivato tutti gli opportuni elementi di democrazia ma in realtà non è gestito democraticamente; di conseguenza le persone o cittadini hanno minore influenza. Questo tipo di democrazia presuppone che il processo elettorale sia il nucleo dell'autorità conferita agli eletti e garantisce che tutte le procedure elettorali siano rispettate (o che almeno così sembri). Potremmo definirla una democrazia (le persone votano dei rappresentanti) in cui sussistono le strutture e istituzioni di base.

23 Milner and Kubota, *op. cit.*

24 *Ibid.*

25 Queste cifre sono tratte da materiali di ricerca inediti elaborati dal Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite nella Regione Araba.

Accordo sulle Zone Industriali Qualificate

Le inadeguate politiche di liberalizzazione economica oggi adottate non si limitano ad azzerare gli spazi politici nei Paesi in cui vengono attuate: gli accordi commerciali elaborati e sottoscritti in questo contesto violano infatti direttamente i diritti umani dei cittadini.

Per esempio, prima dell'accordo bilaterale di libero commercio tra Giordania e Stati Uniti (2001), i due Paesi firmarono un accordo sulle Zone Industriali Qualificate (QIZ, *Qualified Industrial Zones*) il quale prevede che l'11% dei fattori produttivi dell'industria giordana provenga da Israele. In tal modo si associava indebitamente la politica economica USA nella Regione araba al sostegno americano ad Israele, ancor prima di aver raggiunto un accordo politico sui diritti del popolo palestinese. La normalizzazione dei rapporti con Israele diventa così un processo indipendente dai negoziati politici volti a trovare una giusta soluzione al conflitto israelo-palestinese.

A parte i problemi geopolitici, la deregolamentazione insita nell'accordo conduce a violazioni dirette sia delle normative sul lavoro che del diritto al lavoro: bassi salari, condizioni di impiego sfavorevoli, nessuna assicurazione contro le malattie, orari di lavoro arbitrari, violazione del diritto ad un lavoro dignitoso, deregolamentazione dei licenziamenti, mancanza di formazione e di specializzazione.

Le imprese che occupano la QIZ giordana sono per lo più straniere, soprattutto asiatiche, e il 60% dei circa 60.000 lavoratori sono stranieri²⁶. In questi stabilimenti migliaia di stranieri e giordani, in prevalenza donne provenienti dalle aree rurali della Giordania, lavorano in condizioni sfavorevoli producendo per conto di multinazionali come Wal-Mart, Gloria Vanderbilt, Target e Kohl's.

Decine di migliaia di lavoratori stranieri provenienti per lo più da Bangladesh, Cina, India e Sri Lanka si sono visti confiscare il passaporto al loro arrivo in Giordania e sono stati obbligati a lavorare anche fino a 109 ore settimanali²⁷. Si sono verificati casi di servitù coatta, stupro da parte di dirigenti delle fabbriche e obbligo di lavorare in turni di 24, 38 e addirittura 72 ore. In alcuni casi i lavoratori che chiedevano un giusto salario sono stati incarcerati.

In una fabbrica di nome Al Safa, che cuciva indumenti per Gloria Vanderbilt, una giovane si è impiccata dopo essere stata stuprata da un dirigente. Le lavoratrici ricevevano una paga media di

GLOBALIZZAZIONE E DISAGIO SOCIALE

«Il neoliberalismo e la promessa di salvezza materiale sono nettamente confutati dalla simultanea presenza di grottesche concentrazioni di ricchezza e privilegi da un lato, e di uno scenario senza precedenti di povertà, squallore, disuguaglianza ed emarginazione dall'altro. E soprattutto, la globalizzazione espone vaste popolazioni, virtualmente in ogni parte del mondo, ad un'inarrestabile razionalità del mercato che accentua le disparità già esistenti e aggrava la povertà sociale».

Mustapha Kamal Pasha, 1999: 180-181¹.

1 Thadani, Veena (2006). "Globalization and its Contradictions: Democracy and Development in the Sub-continent". New York University, documento presentato alla British International Studies Conference, University College Cork.

due centesimi all'ora e venivano inoltre schiaffeggiate, prese a calci e a pugni, picchiate con bastoni e cinture²⁸.

Dopo che il National Labor Committee (*Comitato Nazionale del Lavoro*), un'organizzazione di tutela dei lavoratori con sede a New York²⁹, ha svelato e divulgato questi abusi, i dipendenti stranieri di società responsabili di violazioni dei diritti dei lavoratori sono stati trasferiti nei loro Paesi d'origine o in altre aziende³⁰.

Anche l'Egitto ha sottoscritto un QIZ. Questa forma di accordo getta talvolta le basi per la firma di un accordo bilaterale di libero commercio (FTA, *Free Trade Agreement*) con gli USA. Attualmente gli USA hanno FTA bilaterali nella regione araba con Giordania (2001), Marocco (2005), Bahrain (2006) e Oman (2006). I FTA portati avanti dagli USA hanno dimostrato uno dopo l'altro di ridurre lo spazio per i processi decisionali nazionali in quanto impongono al settore dei servizi condizioni molto più rigide di quanto non facciano gli accordi interni al WTO. I FTA obbligano gli Stati a liberalizzare tutti i servizi inclusi nell'accordo, avviandoli così alla privatizzazione³¹.

28 Kernaghan, Charles (2006). "U.S. Jordan Free Trade Agreement Descends Into Human Trafficking & Involuntary Servitude; Tens of Thousands of Guest Workers Held in Involuntary Servitude". National Labour Committee.

29 Sito del National Labour Committee: <www.nlcnet.org/index.php>.

30 "QIZ workers relocated following investigations". *Jordan Times*, 5 July 2006.

31 Nel sistema di negoziati con lista negativa i Paesi scelgono quali servizi vogliono escludere dal negoziato, mentre tutti gli altri verranno inclusi nell'accordo; nel sistema con lista positiva invece i Paesi designano specificatamente i servizi da includere nell'accordo, mentre gli altri ne resteranno esclusi.

Ne consegue che molti Paesi arabi hanno rinunciato alla prerogativa di regolamentare l'equo accesso dei cittadini a servizi fondamentali quali istruzione, sanità, acqua, ecc...

Il Partenariato Euromediterraneo

Nell'ambito del Partenariato Euromediterraneo varato con la Dichiarazione di Barcellona, otto Paesi arabi³² hanno firmato accordi commerciali associativi con l'Unione Europea (UE) con l'obiettivo di arrivare entro il 2010 ad una Zona Euromediterranea di Libero Scambio (EMFTA, *Euro-Mediterranean Free Trade Area*). Pur essendo apparentemente strutturati come un partenariato complessivo mirante allo sviluppo, alla pace e alla sicurezza nel bacino settentrionale e meridionale del Mediterraneo, questi accordi non tengono affatto in considerazione i diritti sociali ed economici. Un rapporto della Rete Euromediterranea per i Diritti Umani (Byrne and Shamas, 2002) ha rivelato la quasi totale assenza, nelle istituzioni euromediterranee e della UE, di una riflessione metodologica sui diritti economici e sociali e sul loro ruolo nel costruito generale degli accordi³³. Anche laddove i diritti umani sono inclusi nel campo di intervento del partenariato, essi sono intesi come diritti politici e civili, nonostante il fatto che in mancanza di progressi paralleli nel campo dei diritti economici e sociali anche l'attenzione a quelli civili e politici si riduce ad una formalità priva di sostanza³⁴.

Sul piano generale non è stato intrapreso nessuno studio di valutazione degli effetti di questi accordi, né prima né dopo la loro firma. La UE ha commissionato l'unico studio di sostenibilità della EMFTA finora effettuato, per esaminare le conseguenze dell'abolizione delle barriere tariffarie e non tariffarie su prodotti industriali, agricoltura, servizi e liberalizzazione del commercio Sud-Sud. Dallo studio risulta che la liberalizzazione del commercio tra la UE e i Paesi Partner del Mediterraneo (MPC, *Mediterranean Partner Countries*) solleverebbe notevoli questioni sociali, specialmente a breve e medio termine.

Lo studio sottolinea anche che gli MPC nuoceranno al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, e rileva «significativi effetti negativi sull'Obiettivo uno (povertà), due (istruzione), quattro e cinque (salute) ed effetti misti sull'Obiettivo sette (ambiente)». I potenziali effetti negativi si riferiscono alla perdita di entrate tariffarie derivanti soprattutto dalla liberalizzazione dei

32 I Paesi arabi che hanno firmato un accordo associativo con la UE sono Libano, Egitto, Giordania, Autorità Palestinese, Marocco, Tunisia e Algeria. L'accordo con la Siria è ancora in sospeso.

33 Martin, Ivan, Byrne, Iain e Schade-Poul, Marc (2004). "Economic and Social Rights in the Euro-Mediterranean Partnership". Universidad Carlos III di Madrid, Spagna; Human Rights Centre, Essex University, Rete Euromediterranea per i Diritti Umani.

34 *Ibid*.

26 Yerkey, Gary G. (2006). "Bilateral Agreements: Jordan Cracks Down on Firms Exploiting Foreign Workers in Violation of Trade Pact". Bureau of National Affairs. Disponibile online su: <www.nlcnet.org/article.php?id=70>.

27 "US government asked to investigate allegations, Jordan rocked by abuse claims", 5 maggio 2006, disponibile online su: <www.emergingtextiles.com/?q=art&s=060505Jmark&r=free&n=1>.

prodotti industriali, aggravata dagli effetti delle altre componenti dello scenario EMFTA. «Senza un'efficace compensazione alcuni degli effetti a breve termine possono protrarsi nel lungo termine» spiega lo studio, ed aggiunge che gli MPC sperimenteranno «un sensibile aumento della disoccupazione, la caduta dei tassi salariali, in alcuni Paesi anche significative perdite nelle entrate governative con la conseguente possibilità di effetti sociali in termini di minore spesa per la salute, l'istruzione e i programmi di sostegno sociale». Si ritiene inoltre che il processo di liberalizzazione condurrà a «maggiore vulnerabilità delle famiglie povere di fronte alle fluttuazioni dei prezzi di mercato degli alimenti essenziali, nonché effetti negativi sullo status, lo standard di vita e la salute delle donne rurali, associati ad un'accelerata conversione dall'agricoltura tradizionale a quella commerciale».

Eppure, nonostante siano stati previsti questi effetti negativi, la politica commerciale prosegue sulla stessa strada: sembra che i Paesi coinvolti e le loro politiche non siano disposti al confronto.

Di quali riforme economiche e sociali ha bisogno la regione?

Nella Regione araba mancano chiari e trasparenti programmi nazionali di riforma socioeconomica e le sfide politiche sono spesso usate come scuse per la messa in campo di leggi che bloccano i processi politici nazionali. I pressanti problemi socioeconomici che gravano sulla regione non sono stati affrontati dai regimi al potere, e le riforme economiche attuate rispondono per lo più alle esigenze delle grandi istituzioni internazionali e dei Paesi partner industrializzati, che non necessariamente corrispondono ai bisogni e alle priorità locali.

La Dichiarazione di Alessandria, una delle più importanti dichiarazioni della regione in tema di riforme e l'unica grande iniziativa della società civile in materia, è il risultato della Conferenza della società civile araba tenutasi ad Alessandria, in Egitto, nel marzo 2004³⁵. La Dichiarazione³⁶ sostiene che non vengono tenuti in alcun conto gli aspetti chiave di qualsiasi processo di riforma da varare nella regione: le controversie sull'orientamento del sistema economico, la ridefinizione del ruolo dello Stato, il rapporto tra Stato e mercato e gli aspetti sociali dello sviluppo.

La Dichiarazione di Alessandria, una delle più importanti dichiarazioni della regione in tema di riforme e l'unica grande iniziativa della società civile in materia, sottolinea che è necessario contrastare la povertà nella complessità e molteplicità delle sue forme, tra cui l'emarginazione sociale e politica, il vuoto di partecipazione e le limitate opportunità di ascesa sociale.

mento del sistema economico, la ridefinizione del ruolo dello Stato, il rapporto tra Stato e mercato e gli aspetti sociali dello sviluppo.

Come sottolineato nella Dichiarazione, è necessario contrastare la povertà nella complessità e molteplicità delle sue forme, tra cui l'emarginazione sociale e politica, il vuoto di partecipazione, le limitate opportunità di ascesa sociale. I firmatari della dichiarazione ritengono che la sola crescita economica non sia uno strumento sufficiente a ridurre la povertà; essi invocano quindi l'adozione di un più breve termine di attuazione per combattere la povertà conformemente alla Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite.

Anche l'occupazione rappresenta un notevole problema. La dichiarazione propone di promuovere lo sviluppo di programmi di finanziamento per le piccole e medie imprese, mettere le donne in grado di partecipare alla forza lavoro nazionale, rivedere le attuali politiche economiche in una prospettiva di totale occupazione. La creazione di posti di lavoro e la riduzione della disoccupazione rimangono le principali sfide che la regione deve affrontare per lo sviluppo. Il tasso di disoccupazione ha continuato a salire dalla metà degli anni '80 e secondo le cifre ufficiali è oggi in media oltre il 15% della forza lavoro. La disoccupazione effettiva è probabilmente molto più alta.

Per tutte queste ragioni è assolutamente necessario rivedere le politiche economiche e sociali nella regione e le loro interrelazioni con i diritti politici e civili e il benessere dei cittadini. La società civile araba e le istituzioni del settore privato (imprenditoriale) possono dare notevoli contributi alla riforma dell'economia, contributi a cui si può giungere tramite la partecipazione alla definizione delle priorità e la stretta collaborazione con i governi in fase di attuazione. ■

Bibliografia

- Atkinson, Anthony (2002). "Top Incomes in the United Kingdom over the Twentieth Century", Nuffield College, Oxford.
- Chang, Ha-Joon e Grabel, Ilene (2004). *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. New York: Z Books.
- DeMartino, George (2000). *Global Economy, Global Justice: Theoretical Objections and Policy Alternatives to Neoliberalism*. Londra: Routledge.
- Dervis, Kamal (2005). *A Better Globalization: Legitimacy, Governance and Reform*. Washington DC: Center for Global Development.
- Freidman, Benjamin M. (2005). *The Moral Consequences of Economic Growth*. New York: Vintage Books of Random House, Inc.
- Grabel, Ilene (2002). "Neo-Liberal Finance and Crisis in the Developing World", *Monthly Review*, 53 (11).
- Krugman, Paul (2002). "For Richer", *New York Times*, 20 Ottobre.
- Rodrik, Dani (1998). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, 997-1032, Harvard University.
- Soros, George (1998). *La crisi del capitalismo globale*, Ponte alle Grazie, 1999.
- Stiglitz, Joseph (2006). *La Globalizzazione che funziona*, Einaudi, 2006.

35 La Conferenza fu organizzata dalla Biblioteca di Alessandria e dalla Lega degli Stati Arabi in collaborazione con l'Arab Business Council. Quest'ultimo, fondato nel 2003, è un ente consultivo del World Economic Forum sulle strategie per il Mondo Arabo. Il Rapporto 2005 sulla Competitività Araba stilato dal World Economic Forum, <www.weforum.org>, che affronta le proposte di riforma economica nei Paesi arabi, trattava delle riforme necessarie nelle istituzioni del settore pubblico e nel mercato del lavoro, di governance e competitività, riforme strutturali, clima per gli investimenti, ruolo del settore privato, investimenti diretti esteri, rapporti di cooperazione e politiche di liberalizzazione, spesa pubblica e liquidità, ruolo della donna.

36 Dichiarazione consultabile su: <www.bibalex.org/art/en/Files/Document.pdf>.