

060 ESCEW 05  
Originale : inglese



**NATO Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire de l'OTAN**

## **Assemblea parlamentare della NATO**

### **SOTTO-COMMISSIONE SULLA COOPERAZIONE E LA CONVERGENZA ECONOMICA EST-OVEST**

---

### **LA TRANSIZIONE ECONOMICA IN MEDIO ORIENTE E IN AFRICA DEL NORD**

---

**PROGETTO DI RELAZIONE**

***KURT BODEWIG (GERMANIA)***  
***RELATORE \****

Segretariato internazionale

18 aprile 2005

---

\* Fino al momento in cui il presente documento non è approvato dalla Commissione per l'economia e la sicurezza, esso rappresenta solamente l'opinione del relatore.

**INDICE**

I.	INTRODUZIONE.....	1
II.	UNITÀ E DIVERSITÀ DELLA REGIONE .....	2
III.	UNA REGIONE RIMASTA INDIETRO.....	3
IV.	LA MALEDIZIONE DELLE RICCHEZZE PETROLIFERE.....	9
V.	GLI SCAMBI COMMERCIALI .....	9
VI.	GLI INVESTIMENTI ESTERI, IL CLIMA DEGLI AFFARI E LA <i>GOVERNANCE</i> .....	11
VII.	LE RIFORME POLITICHE .....	12
VIII.	ESIGENZE PER L'AVVENIRE E CONCLUSIONI PROVVISORIE.....	15
IX.	BIBLIOGRAFIA.....	18

## **I. INTRODUZIONE**

1. IL Medio Oriente e l'Africa del Nord (*Middle East and North Africa* - MENA) costituiscono, dal punto di vista politico ed economico, una regione eterogenea che tuttavia viene spesso considerata come un insieme di Stati relativamente simili. Questa erronea percezione può trovare una spiegazione nei profili religiosi, culturali ed etnici comuni, ma tutt'altro che identici, dei paesi che fanno parte della regione, così come negli elementi storici comuni e in una serie di sfide politiche, di sicurezza, diplomatiche ed economiche. La presente relazione tratterà ampiamente queste sfide economiche, ma partirà dall'ipotesi che la regione è effettivamente eterogenea, nonostante queste sfide comuni. In realtà, i paesi del MENA sono diversi per dimensione, ambiente naturale e risorse energetiche, livelli di reddito, competenze e capitale umani e strutture ed istituzioni sociali e politiche. (Nabli )

2. La fine della Guerra Fredda ha modificato drasticamente il paesaggio strategico del Medio Oriente e dell'Africa del Nord, così come quello della NATO. L'avvento delle minacce terroriste dopo gli attacchi dell'11 settembre, unitamente all'instabilità politica e militare in Medio Oriente, sono ormai riconosciuti come minacce alla stabilità internazionale e questo ha inevitabilmente attirato l'attenzione della NATO sulla regione. L'elaborazione di una strategia comune per far fronte alle molteplici sfide alla sicurezza e alla stabilità della regione si è rivelata estremamente difficile. La disputa transatlantica sull'Iraq ha evidenziato le difficoltà insite nell'elaborazione di un approccio occidentale comune alla regione.

3. Vi sono nondimeno numerose aree di evidenti interessi transatlantici comuni per quanto riguarda il Medio Oriente e l'Africa del Nord e lo sviluppo economico della regione costituisce certamente uno dei più importanti. Una crescita più rapida dei paesi che compongono questa regione porterebbe vantaggi che si estenderebbero ben al di là dei loro confini: ai loro vicini e partner commerciali, tanto per cominciare e successivamente anche alla più ampia comunità internazionale. La liberalizzazione economica e l'espansione delle libertà umane, pur essendo fenomeni ben distinti, si rafforzano in modo reciproco. I progressi ottenuti su un fronte, spesso provocano progresso anche sull'altro e i miglioramenti in entrambe le aree sono ormai ampiamente considerati come fondamentali per la costruzione di un ordine regionale e internazionale più stabile.

4. Il problema risiede non solamente nel fatto che in tutta la regione del MENA le riforme sono state intraprese in modo prudente e parziale, ma anche nella mancanza generalizzata di apertura del processo politico ad una più ampia partecipazione, che avrebbe aumentato il sentimento comune di una riforma propria. La mancanza di apertura, di impegno e di sviluppo istituzionale rappresenta forse la ragione centrale per cui la regione non è riuscita a progredire allo stesso ritmo di diverse altre regioni in via di sviluppo. Nel corso degli anni novanta, il tasso medio di crescita della regione del MENA è stato solamente dell' 1,3%, contro il 2% di tutti gli altri paesi in via di sviluppo. (Abed e Davoodi)

5. La comunità atlantica è certamente in grado di sostenere le riforme, a condizione che l'approccio adottato sia sensibile alle specifiche necessità, capacità di risposta e preoccupazioni della regione, molte delle quali traggono la loro origine da secoli di intervento straniero. Essa può farlo concedendo alla regione del MENA un maggiore accesso al mercato, offrendo formazione e assistenza tecnica e condividendo le proprie conoscenze sulle esperienze in materia di transizione, che hanno avuto un effetto così profondo nell'espansione della zona di pace e di sicurezza nella stessa Europa. Numerosi paesi della regione del MENA hanno urgentemente bisogno di avviare una transizione economica e politica e il processo di cambiamento potrebbe certamente costituire la base per un nuovo partenariato con l'Occidente.

## **II. UNITÀ E DIVERSITÀ DELLA REGIONE**

6. Secondo l'opinione di Clement M. Henry e Robert Springborg, la regione del MENA può essere divisa, per grandi linee, in diversi tipi di regimi politici :

- Le repubbliche autoritarie di tipo pretoriano (Algeria, Egitto, Libia, Siria, Sudan, Tunisia e Yemen);
- Le monarchie (Bahrein, Giordania, Kuwait, Marocco, Oman, Qatar, Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti). Diversi di questi paesi stanno cominciando a sperimentare forme di democrazia. La Giordania e il Marocco, in particolare, hanno fatto grandi passi avanti in questa direzione. Altri, come l'Arabia Saudita, sono paesi tutt'altro che democratici al momento attuale, nonostante la scorsa primavera si siano tenute per la prima volta nella regione le elezioni locali, che purtroppo si sono rivelate ben lontane dagli standard internazionali per elezioni libere e eque.
- Le democrazie in questa parte del mondo sono in realtà molto fragili. La Palestina, tuttavia, recentemente ha organizzato importanti elezioni nazionali aperte ed eque per scegliere il successore di Yasser Arafat: un'opportunità per scegliere un leader nazionale che si è presentata a pochi altri paesi della regione. Anche il Libano viene talvolta caratterizzato come una democrazia, anche se è stato occupato dalla Siria e non ha ancora conosciuto una piena autonomia politica. (Nella presente relazione non si tratta della Turchia e di Israele, che sono democrazie più vitali.)
- Una teocrazia: in effetti l'Iran è amministrato da un gruppo di religiosi di alto rango, anche se la sua società civile è relativamente ben sviluppata e probabilmente è la più viva della regione, non considerando quella di Israele. La possibilità di un processo interno di democratizzazione sembra, quindi, essere maggiore che negli altri Stati, nonostante la natura problematica/speciale del regime attuale.
- Uno Stato post conflitto: deve essere aggiunta una quinta categoria per l'Iraq, che è stato a lungo una repubblica di tipo pretoriano e che oggi è uno Stato post conflitto, ancora nel pieno di una grave crisi. L'Iraq sta affrontando una serie di problemi che derivano direttamente dall'orribile eredità lasciata dal governo catastrofico del regime di Saddam Hussein, dalla recente guerra, dall'insurrezione in corso e dalla situazione politica ancora incerta. (Van Gennip) Nonostante ciò l'Iraq, come la Palestina, recentemente ha indetto delle coraggiose, ma ancora imperfette, elezioni nazionali, un evento che potrebbe rappresentare un importante passo avanti verso il ripristino della stabilità in questo paese pieno di problemi.

7. Pur essendo arduo generalizzare, vi sono tuttavia segni che indicano che ognuna di queste categorie di governo ha prodotto strutture economiche differenti. Come già si è suggerito sopra, gli Stati che non hanno mai sfidato in modo drastico l'eredità dei loro mercati tradizionali e dei mercati moderni si sono rivelati i più capaci di adattarsi alla globalizzazione economica. Le monarchie della Giordania e del Marocco che hanno accolto forme di democrazia, pur se in misura diversa, hanno raggiunto un livello di sviluppo più elevato rispetto alle repubbliche di tipo pretoriano che proiettano i poteri coercitivi dello Stato nella vita economica dei loro paesi. È interessante notare che i paesi della regione che hanno aderito per primi alle riforme strutturali economiche con il sostegno della Banca Mondiale sono stati Israele, Giordania, Marocco, Tunisia e Turchia. Questi stessi paesi sono stati anche i primi a stipulare accordi di partenariato con l'UE. Il Libano ha seguito da vicino questi paesi, ma una lunga guerra civile ha ritardato l'adozione delle riforme.

8. In termini generali, quindi, diverse monarchie sono state più ricettive all'idea di una riforma economica rispetto alle repubbliche di tipo pretoriano, alcune delle quali hanno quasi distrutto i loro mercati tradizionali e le loro classi imprenditoriali per consolidare il potere della loro leadership. L'Iraq di Saddam Hussein costituisce un esempio molto noto a questo riguardo. Hussein ha distrutto la classe imprenditoriale dell'Iraq e l'ha sostituita con un sistema altamente corrotto basato su favoritismi e clientelismo. Le sanzioni internazionali hanno ulteriormente consolidato il

loro ascendente sull'economia nazionale. Questo ha reso la ricostruzione ancora più difficile. (Van Gennip)

9. Vi sono differenze evidenti anche nei sistemi bancari, che riflettono l'eredità coloniale. In questo settore sono emersi tre modelli: il modello anglosassone, in cui l'allocazione dei capitali è guidata dalle preferenze dei singoli investitori (il Libano e gli Stati del Golfo, in cui anche le banche islamiche hanno adottato elementi della tradizione anglosassone); il modello francese, in cui l'allocazione dei capitali è influenzata dallo Stato, con un ruolo dominante svolto dalle banche di proprietà statale (Israele e diverse repubbliche di tipo pretoriano) e un modello tedesco, con settori commerciali e finanziari altamente concentrati e integrati, in cui le banche universali svolgono un ruolo dominante; esso, come il modello francese, ha rappresentato la risposta finanziaria alla persistente carenza di capitali (Marocco e Turchia).

10. In tutta la regione esiste anche un settore bancario tradizionale e informale profondamente radicato, conosciuto come *hawala*. Queste istituzioni, pur avendo raggiunto una certa notorietà per il ruolo che alcune di esse hanno svolto nel riciclaggio di denaro e nel finanziamento di operazioni terroristiche, sono in larga misura una legittima risposta di mercato, a basso costo, alle necessità finanziarie di base della popolazione della regione e al fatto che le grandi banche fondamentalmente soddisfano solamente le richieste di clienti ricchi e/o con appoggi politici. (Rapporto del segretariato dell'AP della NATO sulla Conferenza della NATO sul finanziamento al terrorismo, Roma, Italia, 2004)

### **III. UNA REGIONE RIMASTA INDIETRO**

11. La regione del MENA affronta gravi sfide economiche, sociali e politiche. Molti paesi dell'area non sono riusciti ad approfittare delle opportunità di sviluppo che altre regioni in via di sviluppo stanno invece sfruttando con successo. I paesi MENA sono scivolati al di sotto del livello di sviluppo umano che ci si potrebbe attendere per la regione, visto il suo reddito pro capite adeguato. Il divario tra quest'ultima e regioni come l'America Latina e il Sud Est Asiatico si sta ampliando in modo inesorabile.

12. Alcuni recenti studi della Banca Mondiale in realtà indicano che la regione non sta esprimendo le proprie potenzialità, in special modo dal 1985. Tranne alcune eccezioni, questa constatazione vale per i paesi esportatori di petrolio così come per i paesi che non lo esportano. Questo è tanto più allarmante perché i paesi del MENA non riescono a costruire le basi per il futuro sviluppo economico e sociale. In uno studio della Banca Mondiale è stato stimato che a causa dell'espansione demografica esplosiva, in 16 paesi della regione del MENA tra il 2002 e il 2012, dovrebbero essere creati 47 milioni di nuovi posti di lavoro solamente per mantenere la disoccupazione al suo livello attuale del 15% (percentuale ufficiale e verosimilmente sottostimata). Ulteriori 6,5 milioni di posti di lavoro porterebbero questa percentuale al di sotto del 10% e nel corso del prossimo decennio dovrebbe essere creato un numero di posti di lavoro pari a ben più del doppio di quelli esistenti, per assorbire i disoccupati e i nuovi arrivati nel mercato del lavoro. (Nabli) Per riuscirci, dovrebbe essere raggiunto un tasso di crescita più alto di almeno il 2% rispetto a quello attuale. Un simile ritmo di crescita del tasso dell'occupazione non è mai stato raggiunto nemmeno nell'Asia Orientale al momento del culmine della sua intensa crescita occupazionale. (Keller e Nabli)

13. Nella regione del MENA, tradizionalmente il settore pubblico si fa carico della creazione dei posti di lavoro. Tuttavia, le realtà fiscali di oggi suggeriscono che la possibilità di creazione di occupazione orchestrata dallo Stato è scarsa. Allo stesso tempo, le possibilità di migrazione di manodopera sono oggetto di restrizioni crescenti. Di conseguenza, oggi il tasso di disoccupazione della regione è più alto tra i giovani in cerca del loro primo impiego. Questi giovani hanno in media tre anni di istruzione in più rispetto ai giovani che cercavano il loro primo lavoro venti anni fa.

Questo problema sta generando indubbiamente una enorme frustrazione nella regione e ha conseguenze sia politiche che economiche. (Cassidy)

14. Le donne arabe presentano il livello di partecipazione al mercato del lavoro più basso del mondo, nonostante esse chiedano sempre più l'opportunità di lavorare. La domanda sta crescendo, mentre le opportunità di soddisfarla stanno diminuendo. In tutta la regione del MENA la disoccupazione femminile è il 30% più alta di quella maschile. Il problema è più critico nel Bahrein, in Siria, in Egitto e in Arabia Saudita, dove la disoccupazione femminile è da 2 a 3 volte più alta della media della regione. (Nabli)

15. La regione del MENA attira solamente l'1% degli investimenti stranieri diretti (FDI) mondiali destinati ai paesi in via di sviluppo. Questo elemento è indicatore delle gravi difficoltà che la regione dovrà affrontare per generare nuovi posti di lavoro se non verranno apportati importanti cambiamenti strutturali. (Briefing dell'OCSE alla Commissione Economia e Sicurezza dell'AP della NATO, febbraio 2005) I potenziali investitori sono scoraggiati da un ambiente per le attività economiche caratterizzato da elevati costi per le transazioni e i servizi, pesanti interferenze e ritardi dell'amministrazione pubblica, forti barriere commerciali, elevati costi per le spedizioni di merci, tempi lunghi per le formalità doganali e insicurezza regionale. Secondo una recente ricerca della Banca Mondiale realizzata in 110 paesi, lo Yemen, l'Arabia Saudita, il Libano e l'Egitto hanno innalzato alcune delle più scoraggianti barriere in entrata per le attività economiche che esistano al mondo. (Irqbal) Gli investitori stranieri sono scoraggiati anche dalle strutture statali coercitive e spesso incomprensibili, che tendono a soffocare ogni iniziativa economica e che inducono al sospetto e a riserve generalizzate nella regione riguardo al fenomeno della globalizzazione, che è stato un elemento cruciale per far decollare l'economia in altre regioni in via di sviluppo.

16. Le immense riserve di petrolio della regione del MENA, che rappresentano il 60% delle riserve petrolifere mondiali, il 25% delle riserve di gas e una quota pari al 44% del commercio petrolifero mondiale, con costi di produzione di petrolio e di gas molto bassi (Tempest), hanno portato paradossalmente ad abbassare gli incentivi per ampliare le basi dello sviluppo economico. La ricchezza generata dal petrolio costituisce un mezzo facile per soddisfare le esigenze immediate di consumo ma tende a scoraggiare le misure che potrebbero offrire forme di sviluppo più sostenibili e più diversificate. I guadagni derivanti dal petrolio hanno certamente dato lo slancio iniziale per un rapido sviluppo economico e sociale in tutta la regione, sia per le economie che producono il petrolio sia per i loro vicini poveri di risorse che hanno beneficiato delle rimesse della manodopera, dei diritti di transito e dei flussi di aiuti provenienti dai loro partner ricchi di petrolio. Tutti hanno utilizzato i redditi derivanti dal petrolio per sostenere importanti programmi sociali che hanno contribuito alla redistribuzione di questa ricchezza.

17. Un'altra difficoltà che frena lo sviluppo riguarda le condizioni climatiche. La mancanza di acqua della regione del MENA e la crescente domanda di questa risorsa sono percepite sempre più come fonte di tensioni regionali e come un ostacolo allo sviluppo. La carenza di acqua è legata ad altri problemi ambientali, come la deforestazione, la desertificazione, la preservazione dei litorali e la relativa scarsità di terre arabili. La capacità dei governi dei paesi MENA di monitorare le tendenze ambientali e di definire le politiche appropriate è, inoltre, molto modesta. (Esty, Levy e Winston)

18. Anche la storia ha imposto vincoli che pesano sullo sviluppo. Per circa duecento anni, la maggior parte della regione del MENA ha subito le politiche e le rivalità di grandi potenze e ciò ha lasciato segni profondi sia nella psicologia collettiva, sia nelle strutture politiche e dello Stato. L'esperienza coloniale o semicoloniale che la maggior parte dei paesi della regione ha conosciuto, è durata a lungo. Le élite nazionaliste che hanno preso il posto delle amministrazioni coloniali hanno adottato la politica della sostituzione delle importazioni, modelli statalisti di sviluppo che hanno contribuito a concentrare il potere economico nelle mani delle autorità di Stato o di gruppi elitari legati alla classe dirigente. Tutto questo non è riuscito, tuttavia, a ridurre il ruolo di attori

esterni che hanno visto in alcuni gruppi elitari il tramite attraverso il quale essi potevano esercitare un'influenza commerciale e strategica. Questa dinamica ha solamente complicato i problemi legati alla costruzione di coerenti sistemi politici ed economici nazionali. Nella maggior parte della regione, la globalizzazione e la riforma liberale economica sono percepite come una nuova espressione di vecchie forme di colonialismo. In questo modo, la logica della liberalizzazione economica è frequentemente vittima di una miriade di timori profondamente radicati nei confronti del mondo esterno.

19. Quanto descritto, tuttavia, non ha riguardato in modo uniforme la regione. Diversi Stati inizialmente hanno accolto elementi delle prescrizioni standard delle "Istituzioni Bretton Woods basate a Washington" e hanno accettato un approccio più liberale allo sviluppo economico interno che avrebbe consentito di strutturare meglio le loro economie per operare in un contesto mondiale. (Page) È importante notare che in questi paesi una classe media dedita al commercio ha consolidato influenti posizioni sociali e politiche in momenti critici delle rispettive storie di questi paesi e successivamente ha perseguito strategie di sviluppo almeno parzialmente fondate sull'integrazione nei mercati mondiali. In altri contesti, l'agenda delle riforme portata avanti da piccoli gruppi liberali ha finito con il generare un forte contraccolpo politico e, nella migliore delle ipotesi, è stata adottata solamente in modo molto parziale o semplicemente rifiutata perché ritenuta inappropriata.

20. Anche tra i movimenti dell'opposizione della regione, l'impulso economico liberale rimane molto debole. I movimenti islamici, per esempio, tendono a mostrare maggiore preoccupazione per le questioni sociali piuttosto che per quelle tecnico-economiche in quanto tali e raramente approfittano dell'opportunità di partecipare più pienamente all'economia mondiale. Le restrizioni imposte al dibattito politico in alcune società ostacolano il dialogo tra i riformatori economici e i loro detrattori islamici, mentre sarebbe stato possibile alle due parti arrivare a una sorta di sintesi. Certamente, non vi è alcun motivo per le quali le posizioni dei due gruppi debbano escludersi reciprocamente, come l'attuale governo turco ha così ben dimostrato. (Henry e Springboard, p. 20)

21. Durante la fase post coloniale di sviluppo, la politica commerciale era fortemente protezionista. I governi dei paesi MENA tendevano a ricorrere a un modello di sviluppo di sostituzione delle importazioni, che accordava ad aziende locali selezionate una posizione privilegiata e protetta nei mercati locali. Il problema risiedeva nel fatto che questo modello era altamente inefficace. Esso conduceva ad una evidente cattiva allocazione delle risorse, generava aziende altamente concentrate e integrate verticalmente e in tal modo nutriva gigantesche burocrazie parassite. Inoltre, questo modello impediva a queste società di godere dei vantaggi naturali dell'integrazione nell'economia globale come, per esempio, la specializzazione del vantaggio comparato, i mercati esterni per i beni prodotti a livello locale, la concorrenza che genera efficienza e prezzi più bassi per i consumatori e per i produttori.

22. Allo stesso tempo, i problemi di legittimità di determinati regimi nella regione del MENA, alimentavano l'abitudine al clientelismo come pratica essenzialmente destinata ad acquistare la lealtà di persone ben introdotte e di avversari potenziali; questo approccio rendeva la *governance* sempre più opaca e al tempo stesso rafforzava i potenti gruppi che si opponevano alla riforma economica. I governi di tutta la regione svolgevano storicamente il ruolo di datori di lavoro di ultimo ricorso, una pratica che attualmente pone gravi carichi fiscali a tutti i paesi della regione, ostacola fortemente la flessibilità economica e genera un divario crescente tra gli obblighi sociali e di occupazione sostenuti dallo Stato e la capacità di fornire questi servizi. La creazione di occupazione da parte dello Stato ha comportato l'innalzamento dei costi salariali a un ritmo più rapido di quello degli aumenti della produttività; questa politica dell'occupazione effettivamente ha impedito alla regione di sfruttare un potenziale vantaggio comparato nel costo della manodopera che avrebbe certamente aumentato la sua competitività internazionale.

23. Purtroppo anche l'insicurezza regionale e interna fa parte del quadro economico. La guerra e il terrorismo hanno alimentato livelli di spesa per la difesa estremamente elevati, che hanno raggiunto il 20% del PIL, contro una media pari al 12% per i paesi in via di sviluppo. Questo ha deviato le scarse risorse di bilancio dai progetti mirati che avrebbero contribuito a creare una base più stabile per uno sviluppo economico sostenibile e diversificato. Le preoccupazioni riguardo alla stabilità della regione hanno aggiunto un enorme premio di rischio al costo delle attività economiche, mentre i venditori di armi prosperano. Questa è un'altra dimostrazione dell'importanza di creare un ambiente pacifico per sostenere lo sviluppo nella regione.

24. Nei paesi MENA anche le politiche macroeconomiche hanno posto problemi. Le inconcludenti politiche di spesa portate avanti nel corso degli anni ottanta erano basate sugli elevati prezzi del petrolio determinati, dopo il 1973, dalla costituzione di un cartello per la produzione del petrolio. Nel corso degli anni novanta, tuttavia, il potere del cartello si è eroso in modo considerevole per l'aumento della produzione di petrolio dei paesi non appartenenti all'OPEC, un evento che ha contribuito ad accelerare la forte caduta dei prezzi. Gli Stati della regione, tuttavia, non avevano la flessibilità fiscale sufficiente per adeguarsi alle fluttuazioni dei prezzi del petrolio. Gli Stati appesantiti da un'amministrazione eccessivamente burocratizzata si sono adoperati in ogni modo per sopravvivere finanziariamente ma l'hanno fatto divorando risorse che si sarebbero potute investire in progetti volti a investimenti a lungo termine. La rettitudine fiscale e gli investimenti reali sono stati così sacrificati.

25. Ovviamente, i prezzi del petrolio oggi sono di nuovo molto elevati. La domanda di energia della Cina, ineluttabilmente in aumento, porta a pensare che a lungo termine il valore centrale intorno al quale i prezzi del petrolio fluttueranno, aumenterà in modo sostanziale. (Briefing dell'OCSE) Ma a causa dell'elevato tasso di crescita della popolazione nella regione del MENA, anche un ulteriore innalzamento dei prezzi del petrolio non sarà sufficiente a proteggere i governi della regione dalla necessità di generare nuove fonti di investimento e di finanziamento.

26. Quindi, non sorprende il fatto che le richieste di una riforma politica e strutturale su basi diversificate stiano aumentando in tutta la regione. Per esempio, il Rapporto 2002 delle Nazioni Unite sullo sviluppo umano nel mondo arabo redatta da un gruppo di eminenti specialisti arabi, ha posto in evidenza una serie di problemi che stanno portando al declino della regione in termini di sviluppo umano. L'appello all'azione contenuto in questo rapporto è allarmante nella sua chiarezza e nei suoi avvertimenti contro ciò che potrebbe accadere se fallisse la riforma.

27. Questo rapporto espone una serie di indici relativi allo sviluppo umano che mostrano che la regione del MENA è chiaramente rimasta indietro. I problemi sono particolarmente preoccupanti anche perché l'economia globale dipende sempre più dalla formazione dei lavoratori della conoscenza e dall'infrastruttura dell'informazione. In questa economia emergente, le società con i salari più bassi e competenze elevate ovviamente riusciranno meglio ad attirare gli investimenti rispetto alle società con bassi salari e basse competenze, a parità di altre condizioni. Solamente le prime costruiranno le fondamenta per la creazione di occupazione a lungo termine, basata sul miglioramento della produttività. Gli investimenti, quindi, rappresentano il modo migliore per far progredire la produttività e i salari. La cattiva notizia per la regione del MENA è che durante gli ultimi quindici anni le politiche di sviluppo, sociali e commerciali prevalenti hanno associato sempre più basse competenze a costi di salario relativamente più alti: una combinazione fatale che ha contribuito a dissuadere sia gli investitori nazionali che gli investitori internazionali dall'operare nei mercati locali. La regione del MENA attualmente non si trova in una posizione che le consente di ricavare vantaggi commerciali dal suo capitale umano. Essa presenta tassi di alfabetizzazione relativamente bassi, risultati mediocri ai test attitudinali, scuole e università inadeguate, una mancanza di opportunità per quelli che escono dall'università, una infrastruttura per le telecomunicazioni sottosviluppata e una mancanza di accesso ai computer. Il fatto che alle donne viene impedito l'accesso all'istruzione e al mercato del lavoro effettivamente riduce la base potenziale di manodopera e di talento della regione. (Rapporti 2002 e 2004 sullo sviluppo umano

nel mondo arabo) Quando poi andiamo ad aggiungere nella miscela Stati pesantemente interventisti, la corruzione, la tensione militare e le pratiche politiche autoritarie, la situazione comincia a sembrare terribile e veramente insostenibile.

28. In tutta la regione del MENA, i sistemi di istruzione sono in ritardo rispetto a quelli di altre regioni in via di sviluppo. L'analfabetismo è elevato, in special modo tra le donne; alcuni bambini non hanno ancora accesso all'istruzione di base; il numero di studenti iscritti ai livelli di istruzione superiori sta diminuendo di pari passo alla spesa pubblica per l'istruzione che, nonostante il forte aumento della popolazione giovanile, è in effetti inferiore, rispetto al 1985. L'accesso a Internet è molto limitato e nella regione araba vi sono solamente 18 computer per 10.000 persone, mentre la media mondiale è di 78,3. Nei primi 5 anni degli anni ottanta sono stati pubblicati solamente 4,4 libri tradotti per milione di abitanti ovvero meno di un libro all'anno per milione di abitanti. In Ungheria e in Spagna, nello stesso periodo, questo numero è stato rispettivamente di 519 e 920. (Rapporto 2003 sullo sviluppo umano nel mondo arabo)

29. In tutta la regione del MENA, la spesa per la ricerca e lo sviluppo è molto bassa. Nel mondo arabo i centri per la ricerca scientifica risentono di finanziamenti inadeguati, strutture istituzionali carenti e di un ambiente politico che limita il dialogo scientifico. Le sfavorevoli condizioni di lavoro perpetuano il problema. È particolarmente difficile attirare le nuove generazioni di ricercatori, dal momento che il settore è carente di capitali ed è trascurato dalla politica. Questa debolezza, a sua volta, nuoce alla capacità della regione di adattare e integrare la tecnologia sviluppata all'estero e di sviluppare la propria. Non deve dunque sorprendere se molti dei migliori scienziati della regione sono andati a lavorare all'estero. In effetti, circa 25.000 dei 300.000 studenti che hanno ottenuto diplomi nelle università arabe sono emigrati nel 1995/1996, mentre sono più di 15.000 i medici arabi che hanno lasciato la regione, tra il 1998 e il 2000. (Rapporto 2003 sullo sviluppo umano nel mondo arabo) Solamente con la formazione di un numero sufficiente di quadri nel settore della conoscenza e offrendo loro l'opportunità di lavorare si aiuteranno le società della regione ad arginare la fuga di cervelli e a sfruttare le tecnologie in modo da dare impulso al loro stesso sviluppo.

30. Nonostante questi problemi reali, si sono registrati alcuni miglioramenti. In un recente studio condotto in dodici paesi MENA, emerge che il segmento di popolazione superiore ai 25 anni di età senza istruzione, è diminuito dall'80% del 1970 al 46% del 2000. La durata media di scolarizzazione è aumentata nello stesso periodo da 1,3 anni a 4,5 anni (Abed e Davoodi). Questi progressi riflettono la forte componente sociale della spesa statale nella regione del MENA. Oggi la sfida sta nel trovare un'occupazione remunerativa per coloro che finiscono la scuola e che trovano sempre più difficoltà a sfruttare le loro competenze nel mondo del lavoro.

31. Vi sono diversi fattori che caratterizzano il profilo economico alquanto unico della regione del MENA. Probabilmente il più importante di questi è che molti dei paesi della regione dipendono dalle esportazioni di petrolio o dai trasferimenti dai paesi esportatori di petrolio per sostenere i consumi e lo sviluppo. Vi sono, tuttavia, importanti differenze strutturali in ragione di una diversa distribuzione di ricchezze energetiche nelle regioni. Paesi quali l'Egitto, la Giordania, il Libano, il Marocco e la Tunisia sono poveri di risorse e ricchi di manodopera. Altri sono ricchi di risorse e di manodopera, quali l'Algeria, l'Iran, la Siria e lo Yemen, mentre i Paesi del Golfo sono ricchi di petrolio e importano manodopera da molto tempo. Tuttavia, tutti sono rimasti indietro rispetto ad altri paesi in via di sviluppo, dal punto di vista dello sviluppo umano. (Iqbal) (Rapporti 2002, 2003 delle Nazioni Unite sullo Sviluppo umano)

32. In secondo luogo, la pianificazione centralizzata, la nazionalizzazione, le sovvenzioni al consumo e le politiche della sostituzione delle importazioni sono i pilastri delle strategie dello sviluppo nazionale nella regione. Per certi aspetti, questi approcci hanno assicurato un livello minimo di sviluppo e hanno favorito un ampio aumento dei consumi, in questa regione impoverita, specialmente dopo gli enormi aumenti del prezzo del petrolio degli anni sessanta, quando l'OPEC

aveva praticamente monopolizzato il mercato internazionale di petrolio. Le esportazioni di petrolio avevano consentito di finanziare le spese per l'infrastruttura, per la salute pubblica e per l'istruzione; dagli anni sessanta l'analfabetismo è fortemente diminuito, mentre l'assistenza sanitaria e la longevità hanno fatto registrare notevoli miglioramenti.

33. Tuttavia, una volta che i prezzi del petrolio hanno cominciato a crollare, le vulnerabilità delle economie della regione sono diventate più evidenti. Il reddito che affluiva nel settore pubblico è diminuito drasticamente e gli investimenti nell'infrastruttura e la spesa pubblica hanno seguito la stessa sorte. Questo ha portato ad una caduta del 60% della riserva di capitale per lavoratore dalla fine degli anni settanta, alla concomitante diminuzione della produttività, ad un aumento di squilibri macroeconomici, ad un continuo impoverimento dell'ambiente per gli investimenti, ad un aumento della disoccupazione e ad una crescita molto bassa.

34. Questa estesa contrazione ha condotto il Marocco, la Tunisia e la Giordania a intraprendere una serie di riforme fondamentali: l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto (VAT), la riduzione delle sovvenzioni, il miglioramento della gestione del settore pubblico, politiche monetarie più rigorose e regimi commerciali più liberali. Il Marocco e la Tunisia hanno aderito al GATT e si sono impegnate a realizzare la liberalizzazione dei tassi di cambio, la modernizzazione fiscale, la riforma commerciale e finanziaria e le privatizzazioni. Negli anni novanta, i tre paesi hanno sottoscritto accordi con l'UE che forniva loro l'accesso ai nuovi mercati e a nuovi regimi di sostegno dell'UE. Questi paesi successivamente hanno goduto di maggiori aumenti della produttività dei fattori e di una crescita pro capite relativamente più forte degli altri principali paesi produttori di petrolio. (Abed e Davoodi)

35. In altri paesi, tuttavia, l'impulso per le riforme si è rivelato più debole e si è affievolito con il passare del tempo. L'Egitto, per esempio, ha stravolto i suoi programmi di riforma con gli eccessivi controlli amministrativi. Anche il Libano si è lanciato nelle riforme, ma esse sono state in parte attenuate a causa della difficile eredità lasciata da una guerra civile catastrofica e dalla prolungata occupazione. L'Algeria, la Siria e lo Yemen sono stati più parziali nei loro sforzi riformatori. L'Algeria ha sofferto di sgravi disequilibri macroeconomici dopo il collasso dei prezzi del petrolio e di conseguenza si è imposta una disciplina di spesa per contenere il deficit, ma ha tardato ad adottare riforme strutturali e successivamente ha abbandonato diverse misure di liberalizzazione commerciale che aveva precedentemente intrapreso. Allo stesso modo, le riforme della Siria non sono state portate a termine, mentre lo Yemen non è semplicemente riuscito a diversificare la sua economia, nonostante si sia adoperato per adottare un sistema commerciale più aperto.

36. I Paesi del Golfo, vale a dire l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti, il Bahrein, il Kuwait, il Qatar e l'Oman, hanno a lungo goduto di un mercato relativamente aperto e di politiche per il movimento dei capitali, ma sono stati colpiti tutti dalla contrazione dei prezzi del petrolio. Ciò ha portato i paesi del Golfo più piccoli a perseguire una certa diversificazione economica. L'Oman, per esempio, ha intrapreso una politica di privatizzazioni e ha introdotto una legislazione più aperta per gli investimenti di capitali stranieri. Tuttavia, l'Arabia Saudita è stata molto più lenta nel suo processo di riforma e lo Stato continua a svolgere un ruolo dominante in una economia che è estremamente dipendente dai redditi derivanti dal petrolio. In questo regno, le finanze dello Stato sono poco trasparenti, mentre la distribuzione della ricchezza derivante dal petrolio è estremamente poco uniforme ed è orientata al consumo piuttosto che agli investimenti. La forte concentrazione della ricchezza limita la domanda interna, limita le potenzialità della produzione locale e riduce le potenzialità per la creazione di piccole e medie imprese. Le politiche stataliste hanno distrutto le strutture locali dei Bazar così come la classe di commercianti che costituivano una tradizione negli Stati arabi. Questi sono alcuni dei più gravi ostacoli allo sviluppo dell'autonomia nella regione.

#### **IV. LA MALEDIZIONE DELLE RICCHEZZE PETROLIFERE**

37. Nel corso degli ultimi trenta anni, il reddito pro capite nei paesi produttori di petrolio è diminuito ad un tasso dell'1,3 % all'anno, mentre per i paesi non produttori di petrolio della regione, la crescita media è stata del 2% annuo. Questi paesi non produttori di petrolio sono quindi riusciti a seguire il ritmo del resto dei paesi in via di sviluppo, almeno fino agli anni novanta, quando la loro crescita pro capite è rallentata. Tuttavia, molti paesi esportatori di petrolio si sono trovati in una posizione peggiore. Sebbene i prezzi dell'energia attualmente siano più alti e potrebbero rimanere alti ancora per qualche tempo, a seconda delle mutevoli condizioni della domanda, vi sono ancora importanti ragioni per sostenere la necessità di una diversificazione economica. In primo luogo, diversi paesi produttori di petrolio, quali l'Egitto, lo Yemen e l'Algeria presto dovranno affrontare una diminuzione della loro produzione. Diversi altri paesi si stanno avvicinando ai punti di picco di produzione nel ciclo di vita delle loro disponibilità di petrolio e avranno semplicemente sempre meno da esportare nel futuro. Pochi Stati nella regione hanno adottato misure per incoraggiare la conservazione delle loro riserve energetiche e per utilizzarle sempre più per il loro consumo interno. Le economie che dipendono dalle materie prime sono anch'esse soggette a cambiamenti radicali di reddito nel tempo. Ciò potrebbe avere effetti negativi sull'occupazione e allo stesso tempo complicare i piani di sviluppo. Similmente, altre fondamentali fonti di reddito per la regione, fra le quali gli aiuti e le rimesse di denaro della manodopera espatriata, verosimilmente non riusciranno a contrastare il declino a lungo termine dei redditi in valuta estera derivante dalle esportazioni di petrolio.

38. Le esportazioni massicce di petrolio e gli investimenti di capitali legati ad esso hanno anche provocato un apprezzamento reale delle valute nazionali in un certo numero di paesi MENA e questo ha avuto un'influenza sfavorevole sul settore dell'industria manifatturiera. L'elevato costo delle valute locali ha fatto salire, nei mercati internazionali, il prezzo di molte altre merci prodotte internamente e ha dissuaso i potenziali candidati a entrare nel mercato dall'investire in attività non petrolifere. Un recente studio ha evidenziato che tra il 1985 e il 1999, i prezzi elevati delle valute hanno fatto abbassare del 18% l'anno il rapporto tra le esportazioni manifatturiere e il PIB della regione. (Iqbal)

39. Il fatto che l'economia dipenda dal petrolio sembra aver fatto diminuire gli incentivi ad impegnarsi seriamente in una più ampia riforma volta allo sviluppo. Nei paesi esportatori, i redditi derivanti dal petrolio da tempo rappresentano un mezzo pratico, anche se instabile, di sostegno al consumo. Fare affidamento su un solo prodotto tuttavia, ha reso alcune importanti economie della regione sensibili a cambiamenti estremamente incostanti nelle condizioni per i loro scambi commerciali, mentre i modelli di spesa del governo tendono a esacerbare gli effetti delle oscillazioni dei prezzi del prodotto. Il Kuwait, l'Oman e l'Iran hanno istituito fondi di stabilizzazione del petrolio che prevedono che una parte dei proventi del petrolio siano collocati all'estero, al fine di attenuare l'impatto delle oscillazioni dei prezzi del petrolio sull'economia nazionale non legata al petrolio. Altri paesi della regione, tuttavia, si sono trovati a fronteggiare fluttuazioni estreme delle loro entrate che rappresentano una base inadeguata ad alimentare una crescita sostenibile di lungo periodo i cui benefici possano essere condivisi in modo più generalizzato.

#### **V. GLI SCAMBI COMMERCIALI**

40. Altri problemi fondamentali che colpiscono la regione sono rappresentati dalla estrema debolezza della sua integrazione nell'economia internazionale, dalla perdita delle sue quote sui mercati mondiali delle esportazioni e dal basso livello dei suoi scambi commerciali infraregionali. Il MENA è una delle regioni più protezioniste nel mondo in via di sviluppo. Il problema sta nel fatto che la concorrenza globale sta diventando sempre più accanita. I nuovi arrivati sulla scena economica mondiale, come i paesi dell'Europa centrale e le potenze commerciali in ascesa dell'Asia e dell'America Latina, sono tutti molto avanti rispetto ai paesi MENA. Se non saranno

attuare riforme sostanziali, questi ultimi saranno destinati ad imbattersi in difficoltà enormi se intendono essere competitivi perfino in settori, come quello tessile, dove sono riusciti a ricavarsi una loro nicchia.

41. La maggior parte degli economisti dello sviluppo riconoscono attualmente che una crescita economica tale da ridurre la povertà non può essere raggiunta senza un certo grado di apertura all'economia mondiale. Gli scambi commerciali sono ormai ampiamente riconosciuti una contropartita essenziale delle riforme, degli investimenti e degli aiuti volti a promuovere uno sviluppo sostenibile. L'economia mondiale non offre solamente mercati per l'esportazione dei beni prodotti localmente, ma genera al tempo stesso capitali per gli investimenti, una concorrenza per garantire che le imprese siano strutturate su basi competitive e un mezzo per contenere i prezzi. Nelle regioni del MENA, dove la sostituzione alle importazioni rappresentava una caratteristica essenziale del vecchio modello di sviluppo, il livello di protezionismo resta molto elevato. Ciò comporta un aumento dei costi e penalizza gli esportatori. Pertanto, il protezionismo rende sempre più difficile la diversificazione rispetto al settore petrolifero. Non sorprende, quindi, che siano i paesi poveri di petrolio, come la Tunisia, il Marocco, il Libano e la Giordania quelli che riescono a raggiungere un livello ragionevole di diversificazione, mentre i paesi ricchi di petrolio restano piuttosto indietro su questo versante.

42. Ciò detto, la regione non ha poi molto da esportare, oltre al petrolio e al gas, e le sue economie figurano tra le più protezioniste del mondo. Oltre ai prodotti legati al settore dell'energia, la regione tende ad esportare prodotti finiti di scarso valore, e ad importare la maggior parte dei componenti per la sua base manifatturiera ad integrazione verticale, caratterizzata da una elevata inefficienza. (Iqbal). L'alto livello delle barriere doganali, la sopravvalutazione delle monete, il costo elevato dei trasporti e dei servizi regionali, l'inefficienza dei controlli alle frontiere, poco trasparenti e spesso caratterizzati dalla corruzione, nonché tutto un ventaglio di barriere amministrative non doganali sono tutti elementi che si sommano e vanno ad ostacolare gli scambi commerciali. A livello regionale, l'integrazione commerciale tra i paesi del MENA è molto debole. Il livello delle esportazioni infraregionali tra i paesi arabi negli ultimi venti anni si è aggirato intorno all'8-9%, contro il 22% dell'ASEAN e il 25% del MECUSOR. (Nabli).

43. Benché i profili industriali simili delle economie della regione inducano a pensare che gli utili derivati dagli scambi commerciali infraregionali più aperti non dovrebbero comportare conseguenze di primaria importanza in una fase iniziale, la liberalizzazione del commercio dei servizi potrebbe avere un impatto positivo molto più immediato. Nella maggior parte della regione del MENA, i servizi sono molto cari e di scarsa qualità, il che penalizza da tempo gli altri settori. L'apertura dei servizi alla concorrenza regionale, comportando una diminuzione dei costi, beneficerebbe i produttori. L'integrazione dei servizi infraregionali, ovviamente, deve costituire la prima tappa dell'integrazione commerciale e della partecipazione totale della regione a un sistema multilaterale di scambi commerciali. Tale partecipazione dovrebbe in realtà rappresentare l'obiettivo finale. (Hoekman & Messerlin)

44. Su questo versante, si segnalano alcuni segni di miglioramento. Il governo tunisino ha ridotto progressivamente le quote di importazione per i prodotti tessili, le automobili e i prodotti agricoli, mentre il Marocco ha soppresso la maggior parte delle proprie quote. L'Algeria si mostra un po' più esitante in merito, mentre la Giordania ha realizzato dei progressi, riducendo in modo sostanziale le restrizioni quantitative, e lo stesso ha fatto l'Egitto. La Siria e il Libano, da parte loro, mantengono barriere doganali elevate.

45. Il Partenariato euro-mediterraneo (PEM) ha approfondito la cooperazione commerciale tra l'Unione europea e dodici paesi mediterranei che non fanno parte dell'Ue. Questo partenariato, tuttavia, si estende al di là delle interazioni commerciali reciproche; esso prevede anche una clausola relativa ai diritti dell'uomo (articolo 2) e appoggia fortemente la cooperazione

subregionale. Il Marocco, la Tunisia, la Giordania e l'Egitto hanno dato vita, nel maggio 2001, al «Gruppo di Agadir», al fine di stabilire una zona di libero scambio subregionale, prima tappa verso la creazione di un'ampia zona di libero scambio euro-mediterranea. L'Unione europea fornisce un finanziamento nell'ambito del programma MEDA, che costituisce il principale strumento di assistenza tecnica e finanziaria dell'Ue alla regione. L'Ue ha pertanto speso cinque miliardi di euro tra il 1995 e il 1999 e ha stanziato altri 5,4 miliardi di euro circa per il programma in corso, che comprende il periodo che va dal 2000 al 2006. L'obiettivo consiste nel creare, entro il 2010, una zona di libero scambio che riunisca dai 600 agli 800 milioni di persone e che comprenda un quarantina di paesi. Tuttavia, se si esaminano gli andamenti dell'esportazione per la sola Africa del Nord, si constata che, malgrado un accesso preferenziale ai mercati dell'Ue, le quote di mercato dei paesi che la compongono sono diminuite a partire dal 1980. Ciò si spiega sia per la concorrenza degli altri paesi in via di sviluppo, sia per le numerose restrizioni imposte dall'Ue agli Stati che beneficiano di un accesso preferenziale. Ad esempio, le esportazioni di prodotti agricoli, al momento di entrare sul mercato dell'Unione europea, debbono far fronte a tutta una serie di barriere non doganali. (Ghoneim, von Hagen & Wolf)

## **VI. GLI INVESTIMENTI ESTERI, IL CLIMA DEGLI AFFARI E LA GOVERNANCE**

46. Il livello degli investimenti esteri diretti nel MENA è straordinariamente basso, il che contribuisce a minare la capacità di esportare della regione. Mercati azionari mal strutturati, il livello relativamente basso delle attività commerciali private, la formazione inadeguata della manodopera, l'instabilità politica, l'insicurezza della regione, la burocrazia e la corruzione continuano a dissuadere i potenziali investitori. Studi realizzati di recente dalla Banca mondiale e dal FMI rivelano gravi problemi nelle relazioni tra il settore pubblico e quello privato (Iran, Tunisia, Mauritania e Pakistan), una raccolta di dati statistici molto scadente (Algeria, Tunisia, Emirati Arabi Uniti, Marocco e Oman), nonché livelli esigui di trasparenza fiscale e finanziaria, specialmente in relazione al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (quasi tutti i paesi della regione). Tutti questi fattori scoraggiano i flussi degli investimenti che generano scambi commerciali. (Abed & Davoodi) Le pressioni internazionali ed interne, tuttavia, sono passibili di comportare cambiamenti in tutti questi settori.

47. Dato che i capitali da destinare agli investimenti sono molto rari nei paesi MENA, le imprese hanno poche opportunità di potenziare la capacità tecnica o fisica delle loro attività. Inoltre, molte imprese della regione sono contrarie ad affrontare formalità burocratiche inestricabili, che impongono costi enormi alle loro attività. Sistemi giudiziari poco sviluppati, opachi e talvolta corrotti, aggiungono oneri supplementari, minando la supremazia del diritto, la trasparenza e la prevedibilità di cui i mercati hanno bisogno per poter prosperare. Un analista della Banca mondiale lascia intendere che il costo della creazione di un'impresa è notevolmente più elevato nei paesi MENA che non nell'Asia orientale o nell'Europa centrale, a causa - in gran parte - della pesantezza della burocrazia e di altre barriere poste all'accesso al mercato. (Iqbal)

48. Le lacune a livello di affidabilità e di trasparenza delle autorità non fanno che peggiorare la situazione. Stando a uno studio della Banca mondiale, il MENA produce pochissimi dati empirici affidabili sulla qualità della *governance*. Nessun governo della regione riconosce ai propri cittadini il diritto ad essere informati sulle sue attività. In Egitto, il bilancio preventivo dello Stato in versione analitica non viene pubblicato integralmente, né discusso al di fuori del parlamento. Su questo punto, è notevolmente migliore il comportamento dell'Iran, che pubblica integralmente il proprio bilancio e dove i dibattiti parlamentari sono trasmessi dalla televisione. La libertà di stampa è limitata in molti paesi e la situazione è peggiorata a causa delle misure severe adottate dopo gli attacchi dell'11 settembre. Anche le competenze generali dei parlamenti variano notevolmente, così come quelle dei locali consigli di governo. I meccanismi contabili sono indeboliti dalla mancanza di verifiche e di bilanci ai diversi livelli del potere, sia nelle monarchie che nei governi maggiormente pluralisti di paesi come l'Algeria, l'Egitto e la Tunisia. In generale, il potere è

eccessivamente centralizzato, il che riduce la portata delle verifiche e dei bilanci. Per i governi è anche molto difficile mettere a disposizione beni pubblici che possano aumentare la competitività. Tutte queste lacune spiegano il posto sicuramente non buono occupato dai paesi MENA nella classifica della *governance* a livello mondiale; i paesi produttori di petrolio della regione sono quelli che registrano i livelli più bassi. Secondo un modello, se il MENA avesse raggiunto un livello qualitativo delle sue pubbliche amministrazioni comparabile alla media dei paesi del Sud-est asiatico, il suo tasso di crescita sarebbe aumentato annualmente dell'1%. (*Better Governance for Development in the Middle East and North Africa*, Banca mondiale) L'Indice 2004 di percezione della corruzione pubblicato da *Transparency International* colloca un buon numero di paesi MENA nella metà inferiore della sua classifica mondiale. ([www.transparency.org](http://www.transparency.org))

49. Come è già stato detto, le imprese statali beneficiano da molto tempo di una posizione privilegiata nell'ambito delle economie nazionali della regione. Tuttavia, i grandi monopoli e oligopoli integrati verticalmente falsano la concorrenza, fanno lievitare i prezzi e offrono servizi inferiori ai consumatori e alle imprese private, condizioni queste che comportano effetti destabilizzatori sugli altri settori. Nel corso degli ultimi anni, il ritmo delle privatizzazioni nella regione ha conosciuto un'accelerazione, ma i paesi MENA sono più lenti in questo settore rispetto ad altri paesi in via di sviluppo. Negli anni '90, beni pubblici per il valore di soli 8,2 miliardi di dollari sono stati venduti al settore privato, mentre vendite di questo tipo hanno raggiunto il valore di 65 miliardi di dollari nell'Europa dell'Est e in Asia centrale, e di 44 miliardi di dollari in Asia orientale e nel Pacifico. (Abed & Davoodi) Sono stati registrati alcuni successi, specialmente in Giordania, paese che ha prodotto un quadro normativo relativamente solido tale da garantire la trasparenza delle privatizzazioni. L'Egitto ha ceduto delle holding di Stato e consentito alcuni rilevamenti di società da parte dei dipendenti delle stesse.

50. Non sorprende che si verifichino dei problemi anche nell'infrastruttura economica della regione, benché la situazione vari in funzione dei paesi. Gli Stati del Golfo, il Libano, la Giordania, la Tunisia e il Marocco beneficiano di infrastrutture relativamente buone, se non - in alcuni casi - eccellenti. Diverse città del Golfo sono perfettamente modernizzate e vantano reti di informazione all'avanguardia, ma rappresentano l'eccezione alla regola. In generale, le reti stradali sono ragionevolmente sviluppate nella regione. Le reti di telecomunicazioni regionali, tuttavia, sono meno solide, in parte a causa della mancanza di concorrenza nel settore. Avviene così, ad esempio, che in alcuni casi sia necessario attendere fino a quattro anni per ottenere una linea telefonica in Siria. L'utilizzo crescente di telefoni mobili contribuisce tuttavia ad aggirare il problema, anche se il costo resta elevato. Anche il settore dell'elettricità è relativamente sottosviluppato. Da qualche anno, le perdite nella trasmissione dell'elettricità sono pari a quasi il 16% della produzione, contro il 7% dell'Asia orientale. Questo dato riflette prestazioni generalmente molto mediocri in materia di risparmio energetico. Molti dei problemi del settore possono essere attribuiti alla presenza di monopoli pubblici costosi e poco efficienti che non debbono confrontarsi con nessun tipo di concorrenza e, pertanto, mancano di incentivi a migliorare i loro risultati.

## **VII. LE RIFORME POLITICHE**

51. Come è già stato detto, i Rapporti del 2002 e del 2003 delle Nazioni Unite sullo sviluppo umano nel mondo arabo valutano la regione anche in termini di livelli di istruzione relativi, di alfabetizzazione, di uguaglianza di genere, di aspettative di vita, di salute, di dinamismo, nonché di trasparenza e di strutture democratiche delle istituzioni pubbliche e collegano questi fattori allo sviluppo in senso lato. In molti di questi settori, la regione del MENA raggiunge livelli piuttosto scadenti. I rapporti stabiliscono un legame diretto tra lo sviluppo e i problemi di *governance*, di libertà delle opinioni politiche, di diritti delle donne, di assistenza sanitaria e di insegnamento, tutti argomenti questi che sono spesso considerati dei veri e propri tabù nei paesi della regione. Gli

autori di questi rapporti si pronunciano nettamente a favore di un rispetto maggiore dei diritti dell'uomo, di una responsabilizzazione delle donne arabe e di misure tendenti ad aiutare le società della regione ad utilizzare al meglio conoscenze e informazioni. I rapporti in oggetto tracciano anche un catalogo sistematico delle numerose lacune, dovute indubbiamente in gran parte al livello relativamente debole dello sviluppo della regione, ma riportano, al tempo stesso, i successi, tra i quali vanno ricordati un allungamento di circa quindici anni delle aspettative di vita, il raddoppiamento del livello di alfabetizzazione degli adulti, mentre, nello specifico, quello delle donne si è addirittura triplicato. (Rapporto 2002 sullo sviluppo umano nel mondo arabo).

52. Le riforme economiche non costituiscono affatto un processo apolitico e privo di rischi. I regimi la cui legittimità è incerta si sentono invariabilmente minacciati dall'adozione di politiche a favore della trasparenza, del libero scambio delle informazioni e dell'attività autonoma degli imprenditori. Ad esempio, i piani per le privatizzazioni spesso vengono considerati dalle élite insicure un cedimento inaccettabile di una comoda e utile leva di potere. Il fatto che queste industrie rappresentino spesso una fonte importante di redditi supplementari per la classe politica, o per i loro clienti, rende sempre più difficile la loro messa in vendita. Anche i governi più aperti della regione hanno fatto ricorso a tecniche clientelari per rafforzare la loro legittimità e condividono, pertanto, le preoccupazioni per le conseguenze politiche di una riforma del mercato.

53. Le riforme economiche non possono verificarsi senza determinati cambiamenti politici. I mercati esigono trasparenza, stato di diritto, stabilità alle frontiere, un controllo giudiziario adeguato e una maggiore libertà per i cittadini: tutte condizioni che fanno terribilmente difetto alla regione. I paesi MENA debbono effettivamente far fronte ad una vera sfida per quel che attiene alla gestione simultanea dei cambiamenti economici e politici: un movimento che si registra su un versante si riversa inevitabilmente nell'altro, in modi del tutto imprevedibili. A causa delle condizioni politiche ed economiche specifiche di ciascun paese della regione MENA, è probabile che le riforme procederanno a ritmi diversi, e con diverse modalità. E' questa una delle ragioni per cui il futuro della regione appare attualmente così incerto.

54. Le pressioni esercitate dalla società civile a favore dei cambiamenti politici sono indubbiamente in aumento, e i governi dei paesi MENA cominciano a rispondere, seppur in misure diverse. Al momento della redazione della presente relazione, la popolazione del Libano sembra essersi mobilitata non solo a favore dell'espulsione delle forze siriane dal paese, ma anche per richiedere un governo più responsabile e trasparente. Così come altri governi della regione del Golfo, le autorità saudite sembrano riconoscere attualmente sempre più che una certa apertura della vita pubblica è probabilmente inevitabile, anche se i cambiamenti in quella società si verificano con una lentezza estrema. Il presidente autoritario dell'Egitto, Hosni Mubarak, ha annunciato recentemente - sotto la pressione crescente della società egiziana e degli Stati Uniti, che costituiscono la fonte principale di aiuti stranieri per il paese - che, per la prima volta dopo tre decenni di poteri speciali, partiti politici in competizione tra loro parteciperanno alle elezioni previste per il mese di settembre. (El-Rashidi) Tuttavia, questo annuncio è stato seguito dall'arresto di una delle principali figure dell'opposizione, per ragioni che sembrano mancare di ogni fondamento. Anche l'associazione *Human Rights Watch* ha protestato per l'arresto di Ayman Nur, un parlamentare eletto, così come per l'arresto di altri importanti esponenti della società civile egiziana. (<http://HRW.org>) Tutto ciò fa pensare che si tratti di riforme più retoriche che reali, una situazione che non è esclusivo appannaggio dell'Egitto.

55. Anche se il divario tra retorica riformista e realtà politica costituisce la norma, attualmente, anche presso gli esponenti dell'élite al potere nella regione, si sta diffondendo sempre più l'opinione secondo cui pratiche autoritarie severe stiano spingendo le società verso una crisi ancor più profonda, portando così l'acqua al mulino dei gruppi politici estremisti, finendo per nuocere alle relazioni con l'Occidente, e rendendo il loro potere sempre più precario. Gli avvenimenti verificatisi dall'11 settembre complicano ulteriormente la situazione. La lotta al terrorismo incita alcuni regimi a reprimere ulteriormente le libertà civili e i movimenti democratici. Va notato che l'Occidente, da

parte sua, non ha certo avuto un atteggiamento uniforme nel condannare il ricorso alla tortura nei diversi paesi della regione. In alcuni casi, la censura è aumentata. La lotta al terrorismo ha interessato anche l'impegno della regione nei confronti del resto del mondo. Il numero dei giovani arabi che compiono i loro studi in America, ad esempio, è diminuito del 30% tra il 1999 e il 2002. Questa situazione si verifica proprio in un momento in cui sarebbero necessari maggiori - di certo non minori - contatti per promuovere l'apertura della regione alle nuove idee. (Rapporto 2003 sullo sviluppo umano nel mondo arabo). A onor del vero, il governo americano sta lavorando per attirare negli Stati Uniti un numero sempre maggiore di studenti provenienti dalla regione.

56. I mezzi di comunicazione internazionali svolgono un ruolo importante nel promuovere un dibattito pubblico critico. Laddove alcuni mezzi di comunicazione, come i telefoni e Internet, sono accessibili solo ad una minoranza più agiata, la TV via satellite è molto diffusa. La gente ormai apprende le notizie - anche quelle riguardanti il proprio paese - guardando *Al Jazeera*, l'equivalente arabo della CNN, che ha sede nel Qatar, e non attraverso i media locali. Le trasmissioni di *Al Jazeera* sono al di fuori della portata delle censure nazionali che non possono agire al di là delle loro frontiere. Gli abitanti della regione cominciano dunque a beneficiare di informazioni complete e sempre più uniformi. Queste informazioni sono spesso in contraddizione con le posizioni ufficiali dei loro governi e rivelano opinioni divergenti all'interno della regione, mettendo in evidenza le carenze delle autorità locali. I media sono chiamati a svolgere un ruolo essenziale nel processo di riforma. Pertanto, la loro libertà deve essere rafforzata.

57. Appare evidente, quindi, la necessità di riforme in molti settori. Ma esistono altri fattori suscettibili di accelerare i cambiamenti nei prossimi anni. Certamente lo shock della guerra in Iraq ha suscitato un'ondata di incertezze e di indeterminazione nella regione. Il miglioramento improvviso del dialogo tra i nuovi dirigenti palestinesi e il governo Sharon potrebbe produrre cambiamenti importanti nello scenario strategico. I progressi nel processo di pace in Medio Oriente potrebbero attenuare considerevolmente la mentalità da assedio che pervade alcune aree della regione e minare uno dei principali pretesti accampati da diversi governi locali per evitare riforme interne. Anche le pressioni e gli incentivi provenienti dall'estero fanno parte del panorama, ma il controllo esercitato a livello locale sul processo di riforma è essenziale per la riuscita dello stesso. Le pressioni esterne rischiano di essere percepite come una forma di neocolonialismo e potrebbero, pertanto, produrre l'effetto contrario a quello auspicato. La Dichiarazione di Sanaa, del gennaio 2004, nella quale i membri della Lega araba si impegnano a rispettare i diritti dell'uomo, la democrazia, lo stato di diritto, e i sistemi dell'economia di mercato, ha rappresentato un primo passo incoraggiante. A seguito di quella iniziativa locale, il G8 ha lanciato, nel giugno 2004, un «Partenariato per il progresso e per un avvenire comune» con la regione allargata del MENA, partenariato che mira a sostenere i tentativi di risoluzione dei conflitti, nonché le riforme democratiche ed economiche. In occasione del vertice del giugno 2004, la NATO ha varato l'Iniziativa per la cooperazione di Istanbul, concepita allo scopo di forgiare relazioni sul modello del «Partenariato per la pace» con i paesi della regione e di rafforzare la cooperazione pratica al di là del Dialogo mediterraneo. Più recentemente, ad esempio, Gli Stati Uniti hanno agito in stretta collaborazione con la Francia per esercitare pressioni sulla Siria affinché questa ritirasse le proprie forze dal Libano, a seguito dell'assassinio del Primo ministro Hariri. Ciò ci porta a pensare che esista un margine per una cooperazione transatlantica rinnovata, finalizzata ad elaborare un approccio nei confronti della regione che dovrebbe contribuire a creare un contesto internazionale favorevole alla realizzazione di cambiamenti positivi. Ma questa dinamica non dovrebbe concentrarsi solo sugli Stati problematici della regione; diversi «governi amici» della regione adottano un atteggiamento disdicevole in materia di diritti dell'uomo e perseguono apertamente politiche che non sono assolutamente favorevoli alla transizione economica e politica.

58. In realtà, gli attacchi dell'11 settembre hanno aiutato i leader americani ed europei a prendere coscienza del fatto che il sotto-sviluppo e l'inconsistenza della democrazia nella regione del MENA rappresentano un problema pericoloso, che rende insostenibile il vecchio status quo. La

sfida consiste nel concepire un nuovo approccio nei confronti di una regione che considera l'Europa e l'America con un certo sospetto.

### **VIII. ESIGENZE PER L'AVVENIRE E CONCLUSIONI PROVVISORIE**

59. Per evitare un rapido aumento della disoccupazione, la regione del MENA dovrà raggiungere tassi di crescita vicini al 6% o al 7% annui per un lungo periodo di tempo, ovvero dovrà raddoppiare il suo attuale tasso di crescita. Malgrado l'ampia gamma di carenze politiche che caratterizzano le sue economie, non si tratta di un compito impossibile, sempreché vengano avviate le riforme essenziali. E' possibile ottenere benefici incredibili, semplicemente adottando una serie di cambiamenti politici che prevedano i seguenti punti:

- Privatizzazione di un'ampia parte delle holding industriali pubbliche ;
- Razionalizzazione delle norme;
- Sostegno alla diversificazione economica e diminuzione della dipendenza complessiva in materia di esportazioni di gas e di petrolio ;
- Riforma del mercato del lavoro;
- Livello più elevato di integrazione all'interno dei sistemi commerciale e finanziario globali, forte diminuzione dei dazi doganali e delle quote tariffarie reali, eliminazione o riduzione delle sovvenzioni che provocano distorsioni dei prezzi ;
- Apertura generale dei sistemi politici nazionali per garantire una partecipazione più ampia della società civile ai processi decisionali, affermazione di una cultura democratica adattata all'ambiente storico e culturale proprio della regione;
- Razionalizzazione delle istituzioni statali e miglioramento del clima legale e giudiziario;
- Riforma fiscale e monetaria.

60. Il tasso di disoccupazione potrebbe costituire la sfida principale nel breve e nel lungo periodo. Il fallimento del tentativo di creare nuovi posti di lavoro pone seri rischi politici. L'esperienza di altri paesi in via di sviluppo e in transizione rivela che l'offerta di posti di lavoro potrebbe aumentare del 2-3% annuo semplicemente grazie a una maggiore integrazione a livello internazionale. Il miglioramento del livello di affidabilità delle istituzioni e dell'amministrazione pubblica potrebbe aggiungere dallo 0,8 all'1,3% alla crescita, mentre l'incoraggiamento alla partecipazione femminile al mercato del lavoro potrebbe apportare lo 0,7% alla crescita del PIL pro capite. Nell'insieme, cambiamenti politici di questo tipo potrebbero comportare un aumento della produzione per lavoratore del 2,5 - 3,5% annuo, tale da generare milioni di nuovi posti di lavoro nei settori non petroliferi della regione del MENA e da contribuire ad attrarre investimenti esteri diretti di lungo periodo. Questi vantaggi potenziali dovrebbero incoraggiare i governi della regione e i loro amici stranieri a favorire transizioni più solide. Le mezze misure con ogni probabilità non funzionerebbero. La questione fondamentale consiste nel sapere se la classe politica locale potrebbe essere in grado di sostenere l'introduzione di riforme così sostanziali.

61. La regione del MENA può solo trarre benefici da un possibile aumento permanente dei prezzi petroliferi. Il cambiamento delle condizioni della domanda globale, provocato dalla crescita esplosiva della Cina e dell'India, consente di pensare che gli esportatori di petrolio della regione potrebbero trarre vantaggio da una nuova manna petrolifera che, tuttavia, non basterebbe a soddisfare le esigenze economiche del MENA. Per gestire quel tipo di ricchezza sono necessari mezzi più efficaci e trasparenti, risparmi e investimenti tali da portare avanti obiettivi di sviluppo a più lungo termine. Le ricchezze provenienti dal petrolio, se non vengono gestite in modo adeguato, possono trasformarsi in una maledizione in termini di sviluppo.

62. La riforma del sistema bancario sarà di importanza vitale per il processo di riforme nel suo insieme. Le istituzioni finanziarie della regione devono sfruttare al meglio le opportunità

economiche reali e mostrarsi meno sensibili alle richieste di allocazione di capitali di tipo politico. Le banche di proprietà statale hanno l'abitudine di concedere prestiti agevolati a imprese statali bene introdotte politicamente - una prassi che non fa che aumentare le passività pubbliche, penalizzando, al tempo stesso, le imprese che danno prova di una maggiore capacità di iniziativa. La capacità di azione delle banche d'affari nell'insieme della regione è molto debole. Il settore bancario, oltre ad avvertire fortemente l'esigenza di una maggiore concorrenza, deve essere più trasparente e deve essere sottoposto a norme molto più rigorose. Attualmente, vi sono delle restrizioni alle fusioni transfrontaliere e le banche non possono essere di proprietà straniera. Ciò si deve, in parte, al timore che si generi una forma di colonialismo mascherato. La politica, tuttavia, ha limitato la capacità di modernizzazione di questo settore di vitale importanza. (Wilson) In fin dei conti, una certa combinazione di privatizzazioni e di abbattimento del protezionismo finanziario, laddove praticata, potrebbe rivelarsi utile.

63. In realtà, una crescita rapida della regione sarà possibile solo attraverso un'espansione significativa del settore privato che, tuttavia, non può svolgere un ruolo guida senza sviluppare i mezzi necessari all'allocazione di capitali a favore delle imprese caratterizzate da una maggiore possibilità di assumere una posizione competitiva nell'ambito della divisione internazionale del lavoro. Nei paesi MENA, il settore privato è molto limitato, se lo si confronta con le dimensioni che esso ha assunto nella maggior parte degli altri paesi in via di sviluppo, in quanto ostacolato da una mancanza di capitali, da un eccesso di regolamentazione e da barriere, doganali e non, eccessivamente elevate. I costi di ingresso per le nuove imprese sono scoraggianti; il peso delle regolamentazioni, la fiscalità elevata, sistemi legali bizantini e opachi uniti, talvolta, ad un favoritismo aperto nei confronti dei campioni nazionali riducono la competitività nell'intera regione e scoraggiano gli investimenti esteri che dovrebbero costituire, di norma, un catalizzatore importante dello sviluppo. La ricerca di favori diviene pertanto endemica, e alle imprese non rimane altra scelta che assumere una consorteria di esperti e di individui introdotti nell'ambiente della politica, capaci di muoversi nel terreno minato dei regolamenti e delle disposizioni legali.

64. I governi della regione devono pertanto adottare strategie onnicomprensive per migliorare la situazione congiunturale, semplificando le normative, privatizzando le holding pubbliche, specialmente nel settore bancario, in quello delle telecomunicazioni e dei servizi, abbattendo le barriere doganali e non, migliorando la trasparenza legale, nonché la capacità dello Stato di far rispettare le leggi in modo coerente e trasparente.

65. In molti paesi MENA, i due terzi della popolazione sono al di sotto dei trenta anni di età, mentre la popolazione europea invecchia in modo ineluttabile. Questo dato suggerisce una demografia strutturale potenzialmente complementare. Le politiche dell'immigrazione portano a pensare che un forte aumento del flusso migratorio proveniente dalla regione del MENA non sarebbe probabilmente accettabile a livello politico. Ciò nonostante, le due parti debbono valutare in che modo questa realtà demografica potrebbe essere sfruttata per rispondere meglio alle esigenze future in materia di occupazione. Ovviamente, il miglioramento delle relazioni commerciali e in materia di investimenti potrebbe rappresentare una soluzione. Ciò implicherebbe una vera apertura dei mercati del MENA, perfino per i prodotti cosiddetti sensibili, come quelli agricoli. Anche il sostegno dell'Occidente al potenziamento delle capacità di *governance*, finanziarie, educative e ambientali deve essere intensificato. Questo tipo di assistenza dovrebbe essere strutturato in modo da incoraggiare una cooperazione più profonda a livello regionale e internazionale.

66. Nel corso dell'ultimo decennio, l'Europa centrale e orientale ha tratto numerose lezioni dalla transizione economica e politica. Il MENA può apprendere molto da queste esperienze, anche se vi sono importanti differenze geografiche, ambientali e di altra natura. Naturalmente, non esiste un unico modo di condurre un processo di transizione, ma vi sono alcuni principi fondamentali relativamente a ciò che funziona e a ciò che non funziona. Sono necessarie alcune iniziative per migliorare *governance* e trasparenza, e l'Occidente dispone di una perizia indubbia in materia di

potenziamento delle norme relative alla responsabilizzazione interna ed esterna e ai sistemi di controllo. Le iniziative finalizzate a condividere questa esperienza con i governi, con i gruppi all'opposizione, e con la società civile dei paesi MENA dovrebbero essere approfondite.

67. Tuttavia, niente di tutto ciò potrà funzionare se non saranno introdotti cambiamenti politici tali da prevedere strutture politiche più responsabili dal punto di vista democratico, istituzioni giuridiche e normative più trasparenti, mezzi di comunicazione liberi e indipendenti, un margine di manovra più ampio per una società civile più sviluppata, un livello maggiore di parità tra i sessi e modalità di insegnamento migliori, capaci di dotare i lavoratori di competenze adeguate all'economia globale. La repressione politica ha comportato una mancanza di responsabilizzazione e un'onnipresenza dello Stato, e delle istituzioni parastatali, che hanno soffocato virtualmente qualsiasi iniziativa economica; inoltre, la repressione ha ostacolato uno sviluppo sociale ed economico più ampio, rendendo la regione molto vulnerabile ad una potenziale esplosione sociale e politica. Cambiamenti politici positivi costituiranno un complemento essenziale alla transizione economica, tanto più che la società civile li reclama in modo sempre crescente. Se i paesi della regione non adotteranno misure valide per rispondere a queste esigenze, le conseguenze potrebbero essere disastrose.

68. A questo proposito, gli aiuti alla regione dovrebbero concentrarsi sull'attuazione di questo genere di transizione, piuttosto che sul sostegno dello status quo. In materia di diritti dell'uomo, la politica condotta dall'Occidente nella regione del MENA si limita troppo spesso alla retorica e non esita a sacrificare i diritti obiettivi per servire altri interessi: accesso al petrolio, opportunità commerciali a breve termine, lotta al terrorismo, ecc. Il perseguimento di tali scopi, non accompagnato dalla considerazione della necessità di una transizione politica regionale, ha contribuito a rafforzare i governi autoritari e ad alimentare il cinismo diffuso nella regione nei confronti delle motivazioni dell'Occidente. Gli interessi occidentali in materia di lotta al terrorismo, di vendita di armi e di petrolio non sono certamente illegittimi. Ma ciò non dovrebbe ostacolare le iniziative solide e tenaci, finalizzate a promuovere strutture, prassi, e un dialogo di tipo democratico nella regione.

69. I governi occidentali debbono anche operare una distinzione tra costituzionalismo e pratica democratica, da un lato, e i valori democratici liberali occidentali, o il contenuto delle politiche, dall'altro. I primi riguardano i processi e i diritti, mentre i secondi sono più legati alla cultura politica. Sebbene gli ordinamenti giuridici democratici promuovano condizioni favorevoli al sorgere di culture democratiche, non è probabile che questo processo si verifichi nell'immediato e in modo uniforme. Non bisogna aspettarsi che il contenuto della democrazia nei paesi MENA riproduca fedelmente le prassi della politica tipiche dei paesi occidentali. Molto probabilmente ciò non avverrà, a causa della notevole diversità dei contesti storici, culturali e religiosi. Di conseguenza, l'Occidente farebbe bene a centrare le proprie politiche regionali sulla promozione dei processi e delle modalità democratiche, lasciando alla regione la massima libertà di elaborare il contenuto della propria entità democratica. L'Occidente, tuttavia, può fornire il proprio sostegno al sorgere di una cultura democratica, contribuendo a fornire una struttura internazionale di tipo economico, giuridico e di sicurezza favorevole al rafforzamento della democrazia, impegnandosi attivamente, al tempo stesso, nell'ambito di un «dialogo di civiltà». La soluzione al conflitto in Medio Oriente fornirà un impulso fondamentale a questo processo e deve restare una priorità essenziale per l'Occidente. (Aliboni & Guazzone)

70. Gli Stati Uniti riconoscono la necessità di una riforma regionale e hanno lanciato l'«Iniziativa per il Medio Oriente Allargato e il Nord Africa» [*Broader Middle East and North Africa Initiative*] (BMENA) per coinvolgere la regione del MENA e l'Europa in un dialogo sulle riforme politiche ed economiche. Gli Stati Uniti hanno altresì istituito un'Iniziativa di Partenariato per il Medio Oriente (MEPI) finalizzata al sostegno della crescita economica e dell'occupazione attraverso l'incoraggiamento dell'espansione e dello spirito di intrapresa del settore privato, l'esortazione ad un dialogo democratico più esteso, il potenziamento della *governance* e il rispetto dello stato di

diritto. La MEPI si colloca tuttavia al margine del processo di riforma politica mediante il finanziamento di scambi culturali non controversi e di altre iniziative che risultino accettabili ai governi della regione. Parte del problema è dovuta al fatto che la MEPI non dipende dal Dipartimento di Stato e, pertanto, si scontra con gli altri interessi degli Stati Uniti che la diplomazia americana è chiamata a promuovere. In questo senso, la MEPI è in netto contrasto con la Fondazione Asia (*Asia Foundation*), finanziata dal settore pubblico, ma gestita da quello privato, dotata di maggiori libertà di promuovere un'ambiziosa agenda di riforme. Il governo americano potrebbe prevedere di conferire uno status simile alla MEPI, il che l'aiuterebbe a differenziare i propri interessi ed i propri obiettivi, senza dover procedere ad un esercizio di equilibrismo che potrebbe risultare contrario allo scopo iniziale. (Carothers)

71. La recente Politica di vicinato dell'Ue consente all'Unione europea di differenziare tra i suoi partner mediterranei, al fine di ricompensare gli sforzi positivi finalizzati alle riforme in modo più sistematico di quanto non sia avvenuto in passato. I paesi che progrediscono più rapidamente sulla via delle riforme beneficeranno di rapporti più stretti con l'Unione europea, ottenendo così un accesso più ampio ai suoi mercati e alle sue strutture di credito. Il problema sta nel fatto che alcuni paesi mediterranei membri dell'Ue sono un po' diffidenti nei confronti di una maggiore integrazione economica con una regione che potrebbe rivelarsi una loro concorrente diretta in alcuni settori, come quello agricolo. Si constata pertanto una divisione all'interno dell'Ue tra coloro che tendono a privilegiare gli aiuti rispetto agli scambi commerciali, ritenendoli il mezzo più importante per migliorare la relazione con i partner mediterranei. E' pur vero che tale relazione manca dei potenti incentivi offerti dall'Ue ai suoi partner dell'Europa centrale all'epoca dei processi di transizione che interessarono questi ultimi. Allora, l'Ue fece balenare la possibilità dell'adesione ai suoi partner dell'Europa centrale, e questa prospettiva costituì un potente incentivo al cambiamento. L'adesione all'Ue, invece, non è all'ordine del giorno per i paesi del dialogo mediterraneo, almeno per il momento. Le incentivazioni attuali sono leggermente più astratte e non hanno il medesimo potere di attrazione di quelle che erano state presentate all'Europa centrale e orientale. Se l'Ue sarà in grado di far balenare la possibilità della creazione di una vera zona di libero scambio con il Medio Oriente, libera da restrizioni finalizzate a proteggere determinati settori, gli incentivi a favore della transizione ne risulteranno ovviamente potenziati.

72. In fin dei conti, tuttavia, la responsabilità maggiore nella gestione dei processi di transizione e di riforma ricade sui paesi MENA. I governi occidentali dovrebbero continuare a difendere e a sostenere le riforme, ma l'onere della responsabilità ricadrà sulle popolazioni della regione e sui loro governi che debbono esserne ritenuti incaricati.

## **IX. BIBLIOGRAFIA**

George T. Abed and Hamid R. Davoodi, "Challenges of Growth and Globalization in the Middle East and North Africa," International Monetary Fund, 2003.

*Roberto Aliboni and Laura Guazzone, Democracy in the Arab Countries and the West, Mediterranean Politics, Vol. 9, no. 1, Spring 2004.*

*Arab Human Development Report 2002: Creating Opportunities for Future Generations, United Nations Development Programme, Arab Fund for Economic and Social Development.*

*Arab Human Development Report 2003: Building a Knowledge Society, United Nations Development Programme, Arab Fund for Economic and Social Development.*

*Pour une Meilleure Gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*, Banque mondiale.

Thomas J. Cassidy, Jr. "Education in the Arab States: Preparing to Compete in the Global Economy," Peter K. Cornelius, Editor, *The Arab World Competitiveness Report 2002-2003*, World Economic Forum.

Thomas Carothers, "A Better Way to Support Middle East Reform," *Policy Brief*, Carnegie Endowment for Peace, 2005.

Daniel C. Esty, Marc, A. Levy and Andrew Winston, "Environmental Sustainability in the Arab World," in Peter K. Cornelius, Editor, *The Arab World Competitiveness Report 2002-2003*, World Economic Forum.

Ahmed Farouk Ghoneim, Jurrgen von Hagen and Susanna Wolf, "Trade Relations Between the EU and North Africa," in Peter K. Cornelius, Editor, *The Arab World Competitiveness Report 2002-2003*, World Economic Forum.

Jos van Gennip, "Post-Conflict Reconstruction" NATO Parliamentary Assembly November, 2004.

Daniel Henniger, "Muslim women seizing Chance to Claim Rights," *The Wall Street Journal Europe*, March 11-13, 2005.

Clement M. Henry and Robert Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge University Press, 2001. p. 2.

Bernard Hoekman and Patrick Messerlin, "Initial Conditions and Incentives for Arab Economic Integration: Can the European Community's Success be Emulated?" The World Bank Development Research Group, October 2002.

Human Rights Watch, <http://HRW.org>

Faruk Iqbal, "The International Competitiveness of the MENA Region," A Background Note prepared for the conference on Trade, Competitiveness and the Knowledge Economy, Marseilles, France, Conference Paper, March 2004.

Jennifer Keller and Mustaph Nabli, "The Macroeconomics of Labour Market Outcomes in MENA over the 1990s: How growth has failed to keep pace with a burgeoning labour market," World Bank, June 2002.

Patricia J. McCall, "Overcoming Barriers to Private Investment in the Middle East and North Africa Region, Paper presented to Arab Financial Forum, Bahrain, November 22, 2004.

Mustapha K. Nabli, "Long term economic development challenges and prospects for the Arab Countries," World Bank, Paper Presented at Conference of the Institut du Monde Arabe, Paris, February 12, 2004.

John Page, "Structural Reforms in the Middle East and North Africa," in Peter K. Cornelius, Editor, *The Arab World Competitiveness Report 2002-2003*, World Economic Forum.

NATO-PA Secretariat Report, NATO Terrorist Finance Conference, Rome, Italy, 2004.

Yasmine El-Rashidi, "Egypt takes Step to open up politics," *The Wall Street Journal Europe*, February 28, 2005.

Najwa Saad, "U.S. Earmarks \$5 billion in Foreign Aid to the Middle East in FY05," Washington File December 16, 2004.

Paul Tempest, "The Hydrocarbon Sector," in Peter K. Cornelius, Editor, *The Arab World Competitiveness Report 2002-2003*, World Economic Forum.

Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

*Unlocking the Employment Potential for the Middle East: Toward a New Social Contract*, MENA Development Report, The World Bank, 2004.

Rodney Wilson, "Arab Banking and Capital Market Developments," in Peter K. Cornelius, Editor, *The Arab World Competitiveness Report 2002-2003*, World Economic Forum.

---