

**La situazione geo-politica nel Medio Oriente e nel Mediterraneo.
La Primavera araba. Premesse strategiche, mutazioni geo-politiche e
ricadute economiche di una svolta mediterranea.**

Banca d'Italia, 27 marzo 2012

Ambasciatore Sandro De Bernardin, Direttore Generale,

Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza, Ministero degli Affari Esteri

Premessa

Comunque la si guardi, la Primavera araba, é stata un punto di svolta.

- Se la si vede come sussulto di dignità di popolazioni urbane senza prospettive e senza voce, ha portato Paesi importanti del mondo arabo sulla strada dell'emancipazione politica iniziata in Europa nell'800.
- Se la si guarda in termini demografici, ha posto con clamore sul tavolo la questione di una crescita sostenibile per società fatte per 2/3 di under 30, dove politiche dell'impiego e investimenti nel capitale umano possono dare frutti solo in un contesto di incentivi all'iniziativa economica e di un minimo di stabilità interna e regionale.
- Se la si vede sotto il profilo dei rapporti con l'Occidente (e con Israele), ha posto l'esigenza di rivisitare tali rapporti tenendo conto non più degli interessi dei precedenti vertici autocratici, ma delle sensibilità di quelle opinioni pubbliche.
- La Primavera Araba ha fatto cadere quattro regimi repubblicani in sella da decenni, in Libia ci ha coinvolti in una guerra e ora ci confronta, in Siria, con una crisi gravissima dagli esiti tuttora incerti, ma sicuramente determinanti per i futuri equilibri regionali.
- Ha messo in causa la legittimità delle monarchie moderate, che si sono affrettate a mettere mano taluna a riforme (Marocco, Giordania), talaltra a generose elargizioni per comprarsi la pace sociale (Arabia Saudita).
- Noi occidentali stiamo facendo i conti – e ancora non ci tornano del tutto – con l'accresciuto attivismo in politica estera del Qatar e della stessa Lega Araba.

- La Primavera ha esasperato divisioni settarie a partire da quelle tra sunniti e sciiti.
- Sta accentuando l'isolamento diplomatico dell'Iran, con conseguenze che ancora non siamo in grado di valutare pienamente.
- Ha ridotto l'evidenza, nell'agenda diplomatica e nella percezione dell'opinione pubblica, dello stallo del processo di pace israelo-palestinese (e le conseguenze di questo oblio rischiano di essere pesantissime).

Islam politico

La prima e più evidente conseguenza della Primavera è stata l'emersione e lo sdoganamento del fenomeno dell'Islam politico.

Al riguardo, va fatta una distinzione tra i Paesi in cui l'islam politico è fenomeno antico quale *instrumentum regni*, determinante nella legittimazione del regime (è il caso delle monarchie sunnite della penisola arabica o dell'Iran) e quelli in cui l'Islam è ora in gioco come una delle forze politiche che si contendono il favore popolare.

- Con i Paesi in cui l'Islam è alla base dello Stato, il nostro problema è la misura in cui la loro politica estera – cioè il modo in cui essi proiettano all'esterno i loro valori – interferisce con i nostri modelli e i nostri obiettivi. Pensiamo, ad esempio, al finanziamento delle *charities* e delle madrasse wahhabite da parte dell'Arabia Saudita; al finanziamento di gruppi islamici militanti da parte del Qatar o delle insurrezioni sciite da parte dell'Iran: sono attività potenzialmente destabilizzanti e perciò contrarie al nostro interesse.
- Nei Paesi in cui l'Islam è o si avvia a essere parte nella contesa per il potere, constatiamo che un suo determinante punto di forza è la sua presenza capillare nel sociale e nel “mutuo soccorso” (che in Egitto si colora di una vena identitaria e anticoloniale). Tale vantaggio potrà essere messo in seria discussione solo da risultati molto negativi nella gestione della cosa pubblica, una volta ottenuto l'accesso alle leve decisionali.

A proposito dell'Islam politico è interessante l'equilibrio conseguito dalla Turchia, dove il *boom* economico basato sulle esportazioni ha reso l'emergente borghesia anatolica molto sensibile all'esigenza di stabilità regionale (per assicurarsi il pacifico accesso ai

mercati esteri). Ciò contribuisce ad assicurare il carattere moderato del partito islamico al potere, evitandone derive verso il radicalismo politico. L'auspicio è che questa dinamica *gestione del potere / ergo, sensibilità all'interesse economico / ergo, convenienza di una politica estera moderata e costruttiva* si riproduca nei Paesi nordafricani (Egitto, Tunisia) dove i movimenti islamici appaiono destinati a controllare le istituzioni.

Già ora, comunque, nei Paesi a spiccata tradizione mercantile (come Kuwait e Oman, ma anche Iraq, Siria e bazar iraniano) nella classe media è diffusa la percezione che l'islamismo radicale non ha mai favorito la prosperità economica, e men che mai l'aumento del reddito *pro capite*.

Un interessante interrogativo, peraltro, è aperto dalla crescente diffusione della cosiddetta “finanza islamica”. Mi interesserebbe raccogliere l'opinione di chi tra voi ha pratica di quei Paesi circa il ruolo che questo tipo di “finanza etica” potrebbe avere per favorire lo sviluppo economico dei Paesi della Primavera Araba.

In ogni caso, è cruciale sorvegliare attentamente gli sviluppi di tale fenomeno, perché nessuno oggi è in grado di prevedere le sue conseguenze a medio-lungo termine sul quadro delle relazioni internazionali, tranne forse quella di una maggior fermezza anti-israeliana dei nuovi governi (che dalle piazze sono nati e che, perciò, saranno più propensi a compiacere gli umori delle piazze).

L'interrogativo è: l'evoluzione di questo fenomeno porterà ad esiti più moderati o più militanti ? Davvero esso evolverà – come ho prima auspicato – in direzione favorevole al libero mercato e alla cooperazione con l'Europa e con l'Occidente ?

E, d'altro canto, la necessità di avviare un dialogo più strutturato con i Fratelli Musulmani non ci deve far trascurare i partiti di ispirazione secolare in quei Paesi, nostri alleati “naturali”, che rischiano di sentirsi abbandonati da quegli Occidentali ai cui valori essi ispirano la loro visione politica.

In ogni caso, la nostra relazione con le forze politiche delle nuove democrazie arabe dovrà tradursi soprattutto in un approccio quanto mai rispettoso della ownership locale. Non potremo più permetterci gli atteggiamenti paternalistici che troppo spesso, in passato, hanno caratterizzato la relazione dell'Occidente con quel mondo. Anche nel caso dei fondamentalismi islamici, non sarà evidente trovare il modo di fare la lezione sui diritti umani alle nuove classi dirigenti, in cui forte è la presenza di persone che hanno vissuto sulla propria pelle anni di persecuzioni da parte dei precedenti regimi. Ma non potremo nemmeno troppo transigere su alcuni principi fondamentali – come la libertà di espressione e di religione o la condizione femminile – se vogliamo che le nostre opinioni pubbliche accettino di sostenere gli oneri del nostro aiuto allo sviluppo.

La teoria dei modelli concorrenti per la leadership regionale

La Primavera ha avuto l'effetto di semplificare molto il campo degli antagonisti per la leadership regionale.

- Ridottasi l'influenza dell'Egitto (che pure continua a vantare un peso specifico, demografico, burocratico e di autopercezione che potrà riemergere col tempo); con l'Iraq che (pur candidandosi al rango di nuova potenza petrolifera) ancora per molti anni sarà soprattutto impegnato a trovare un equilibrio e una stabilità interna; con l'Iran messo nell'angolo dalle sanzioni e ormai meno credibile agli occhi delle molte piazze arabe; con l'Arabia Saudita adesso iper-reattiva ma poco associabile allo "spirito del tempo"; e con Israele inchiodato dal problema palestinese: le prospettive di accrescere la propria influenza parrebbero arridere, a prima vista, soprattutto alla Turchia.
- Ma gli occhi e le preoccupazioni della diplomazia internazionale sono, in questo momento, rivolti soprattutto alla Siria. Non potendosi ancora azzardare previsioni sull'esito della crisi, possiamo anche solo soffermarci a riflettere in quanti diversi modi una guerra civile prolungata in Siria potrebbe pesantemente riflettersi sullo scenario geo-politico e sulle incertezze degli operatori economici: essa influisce esacerbando la contrapposizione interna all'Islam tra sciiti e sunniti, fornendo una nuova preziosa palestra d'interventi per Al Qaeda, esasperando le relazioni tra i Paesi del Golfo e Mosca (che sono già ai minimi storici), inducendo l'Iran a destabilizzare

Iraq, Libano e Afganistan (quale ritorsione per l'attacco portato ad Assad, il più strategico dei suoi ormai pochi alleati, con potenziali conseguenze anche per i contingenti occidentali in quei Paesi), alimentando nuovi flussi di rifugiati nei paesi limitrofi, creando magari le premesse per un'esplosione dell'irredentismo curdo.

- Quanto all'Iraq, se l'instabilità regionale o lo stallo politico interno gli precludessero la possibilità di "normalizzarsi" portando a termine il suo esperimento multietnico e multiconfessionale nel cuore del mondo arabo, anche i Paesi della Primavera avrebbero un riferimento in meno per completare in senso pluralista la loro transizione. Se invece l'Iraq vincerà la sua scommessa, occorrerà fare i conti entro questo decennio con un nuovo produttore ed esportatore di petrolio di un livello appena al di sotto di Russia e Arabia Saudita (e molto al di sopra di un Iran ancora isolato internazionalmente) e con una eccezionale rendita petrolifera disponibile per la ricostruzione interna (foriera di interessanti occasioni anche per i nostri operatori economici).

Comunque, l'incertezza politica resterà probabilmente una costante d'area, destinata forse a stemperarsi col tempo, col consolidarsi delle esperienze democratiche.

Una cartina di tornasole particolarmente significativa sarà costituita dall'Egitto, Paese chiave per il successo della Primavera Araba e per la riuscita della nostra scommessa di giungere a stabilire un costruttivo rapporto con le nuove dirigenze.

- In questo Paese oggi si gioca una partita che va molto al di là dei pur ampi confini nazionali; è una partita essenziale e cruciale per chiunque di noi, in Occidente, voglia continuare a contare su un tradizionale elemento di stabilizzazione dell'area, capace di parlare – e mediare – con tutti. Per l'Italia si tratta di un interesse strategico primario.
- In Egitto, fra tante incertezze, l'unica certezza è la presenza dominante, nel prossimo Parlamento, delle forze islamiste (nei primi due turni elettorali i Fratelli Musulmani e i salafiti hanno ricevuto circa il 70 per cento dei voti). Che rapporto cercheranno di stabilire con l'Occidente? Avranno interesse a rompere o piuttosto a cooperare con noi ?

- La rivoluzione ha avuto gravissime ripercussioni sull'economia egiziana, con forte deflusso di capitali, crollo degli introiti del turismo, pressoché completa paralisi degli investimenti, forti pressioni al ribasso sul tasso di cambio della valuta locale, aumento di deficit pubblico e disavanzo corrente con l'estero: tutti fattori che hanno bloccato la crescita economica e generato pesanti risvolti in termini occupazionali.
- In tale contesto le autorità egiziane guardano inevitabilmente a fonti di finanziamento esterne: in particolare gli USA, i Paesi del Golfo (che, per il momento, hanno dato seguito solo in misura marginale ai consistenti pledges annunciati), l'UE (cui si rimproverano aiuti troppo esigui) e il FMI (dopo alterne vicende, proprio in questi giorni stanno arrivando gli esperti del Fondo per esaminare la possibilità di un prestito di oltre 3 miliardi di dollari).

In tale scenario, diventa fondamentale rilanciare un'organica politica mediterranea e mediorientale, di cui l'Italia è tradizionale promotrice in ambito europeo e per la quale la nostra azione continua ad essere necessaria per la nostra capacità di interloquire con quel mondo e di saper lavorare con tutti.

Risvolti trasversali e regionali sull'economia di una svolta politica

La ripresa economica della regione passerà necessariamente per la stabilizzazione politica e sociale, che richiederà un processo lungo e difficile.

- Dovremo sostenere in maniera convinta i nostri partner meridionali nei loro percorsi di transizione e nelle conseguenti sfide: rifondare il sistema costituzionale; creare praticamente dal nulla un sistema partitico e di rappresentanza delle istanze della società civile; ricostruire l'Amministrazione Pubblica; riformare in maniera radicale il diritto civile, societario e del lavoro; procedere lungo il cammino della liberalizzazione dell'economia e della privatizzazione delle aziende di Stato; garantire un'adeguata offerta formativa e di posti di lavoro ai giovani, protagonisti dei moti popolari.
- A tal fine – come dimostra il caso libico – non è sufficiente disporre di risorse finanziarie: infatti, il permanere di tensioni centrifughe collegate ai diversi gruppi di potere locale e le persistenti difficoltà nello strutturare in maniera coerente la nuova

amministrazione dello Stato, alimentano il crescente malumore della popolazione libica che stenta ad avvertire tangibili miglioramenti nella vita quotidiana. Il nostro accompagnamento politico delle transizioni verso la democrazia rappresenta, perciò, un indispensabile complemento al sostegno finanziario.

La reazione di medio periodo della comunità internazionale: partenariato di Deauville

La rinnovata attenzione nei confronti del Mediterraneo ha condotto al lancio, nel maggio 2011, della "Deauville Partnership", un insieme di iniziative di carattere politico ed economico volte a sostenere i processi di trasformazione democratica in atto nella regione.

- Si tratta di un formato che associa i Paesi del G8, l'UE, alcuni importanti partner regionali (Turchia, Arabia Saudita, Kuwait, Emirati Arabi e Qatar) e i Paesi della sponda sud-orientale del Mediterraneo in transizione verso la democrazia (Egitto, Libia, Giordania, Marocco e Tunisia), prevedendo altresì la partecipazione di numerose organizzazioni internazionali e regionali.
- Sulla base dei tre pilastri - *governance, finance, trade* - l'iniziativa prevede che le istituzioni finanziarie internazionali coinvolte (Banca Mondiale, FMI, BEI, BERS e Banca Islamica di Sviluppo) forniscano ai Paesi beneficiari risorse (quantificate in 38 mld. di dollari nel triennio 2011-2013) per il finanziamento delle infrastrutture, delle PMI, dello sviluppo delle energie rinnovabili, di programmi nel settore della formazione professionale.
- A fronte di un impegno finanziario così importante, ai Paesi beneficiari è chiesto di proseguire con convinzione nel cammino delle riforme verso sistemi politici rispettosi dei diritti e delle libertà fondamentali. Appare ora necessario, nella prospettiva del Vertice G8 di Chicago (19-20 maggio) "passare dall'architettura all'ingegneria", puntando all'individuazione di concreti seguiti operativi, che confermino la volontà della comunità internazionale di sostenere i processi di transizione in corso anche e soprattutto dal punto di vista finanziario.

In questo contesto, lo sviluppo delle piccole e medie imprese costituisce un tornante cruciale.

- Esse rappresentano non solo un importante volano occupazionale, ma soprattutto un fattore determinante per la sostenibilità degli interventi internazionali e per la stabilità occupazionale e sociale interna.
- In questa prospettiva, l'Italia ha proposto la creazione di uno strumento finanziario per il sostegno alle piccole e medie imprese del Mediterraneo e l'area MENA: il "Mediterranean Partnership Fund" (MPF). Si tratta di uno strumento internazionale a natura mista pubblico-privata, aperto alla partecipazione di tutti i Paesi potenzialmente interessati, nonché a fondi di investimento privati, che ha tra i suoi obiettivi quelli di: promuovere la competitività delle PMI; stimolare investimenti produttivi a supporto di iniziative imprenditoriali; fornire assistenza e supporto a progetti virtuosi, anche incoraggiando partnership transfrontaliere. L'MPF opererà in stretto coordinamento con il Centro Euro-Mediterraneo della Camera di Commercio di Milano/PROMOS, istituto che fornirà servizi reali alle PMI con il sostegno finanziario della BEI.

Altri risvolti regionali, trasversali e con ricadute economiche: sicurezza energetica, Hormuz, prezzo delle forniture "oil & gas"

Le varie vicissitudini legate al post Primavera hanno evidenziato rischi per la sicurezza energetica globale.

- L'improvvisa scomparsa dal mercato della produzione libica e poi di quella siriana, ma anche il venir meno del gas yemenita ed i danneggiamenti del gasdotto egiziano verso Israele, hanno pesantemente inciso non solo sulla situazione economica dei paesi produttori, ma anche sulla disponibilità internazionale di una *commodity* essenziale.
- All'ultimo *International Energy Forum* di Kuwait City, la direttrice dell'Agenzia Internazionale per l'Energia ha sostenuto che l'*output* iraniano è destinato a diminuire di almeno 1,4 mbg; che a febbraio c'erano comunque 750.000 bg non OPEC non disponibili per varie cause (come ad esempio le sanzioni alla Siria); che l'OPEC ha aumentato la produzione vicino ai massimi storici; che la *spare capacity* saudita si è

già ridotta e che le scorte nei Paesi OCSE sono anch'esse in riduzione nonostante la debole contingenza. Se ne deduce che, verosimilmente, un'altra grave crisi (supponiamo in Nigeria o Venezuela) lascerebbe la Comunità Internazionale senza possibilità residua di comminare sanzioni *oil & gas*: semplicemente non ce ne possiamo permettere altre!

- In questo quadro, gli esperti hanno calcolato forchette tra 150 ed anche 200 dollari al barile in caso di seria minaccia alla praticabilità degli stretti di Hormuz. Sono livelli il cui impatto sull'economia mondiale sarebbe significativo (oltre che di per sé capace di alleviare apprezzabilmente l'impatto delle sanzioni internazionali sull'Iran).
- La situazione attuale è comunque un buon incentivo per spingere l'Iraq ad accelerare sul suo "corridoio mesopotamico", ed in particolare per riparare quanto prima il suo oleodotto verso la Turchia. E' anche un buon motivo per spronare Baghdad (che già adesso produce quanto il Kuwait e tallona l'Iran) a darsi da fare per raggiungere presto il suo target ideale di 7 mbg,.

Corsa agli armamenti

Vorrei attirare l'attenzione su un'altra conseguenza dell'attuale "volatilità" del contesto regionale: il rischio di una nuova corsa agli armamenti.

- L'Arabia Saudita è passata dai circa 29 miliardi di dollari di programmi complessivamente concordati nel periodo 2007-2010 ai 60 miliardi di programmi recentemente contrattualizzati con i soli USA.
- Naturalmente si tratta di una reazione alla percepita maggiore minaccia iraniana. Ma non è assente un nesso con la Primavera Araba, ovvero con lo *choc* della caduta di Mubarak e con gli eventi in Bahrein, nello Yemen e in Siria: crisi che hanno scosso il continuismo ed il quietismo delle monarchie moderate, e che i regimi sunniti del Golfo hanno letto come necessità imperativa di meglio attrezzarsi per sventare l'avventurismo aggressivo sciita.

Migrazioni e sicurezza

Gli scossoni della Primavera Araba hanno introdotto:

- nuove variabili nei tradizionali movimenti migratori dall'Asia e dall'Africa verso l'Europa,
- nuovi flussi di rifugiati interni alla regione,
- nuove emergenze che hanno impegnato le organizzazioni umanitarie internazionali,
- alcune serie ripercussioni sulla sicurezza, con l'aprirsi di opportunità per nuove gemmazioni di Al Qaeda in Yemen e Sahel.

Si tratta di situazioni che (associate alle crisi in Mali, in Sudan e in Nigeria) possono estendere la destabilizzazione a nuovi Paesi (Niger, Mauritania, Chad) e che possono ritardare lo sviluppo di attività economiche dall'elevato potenziale (come l'industria turistico-culturale in Libia e Yemen e quella escursionistico-sportiva trans-sahariana, per non menzionare l'enorme serbatoio monumentale ed artistico della Siria).

E' invece indispensabile adottare un approccio innovativo alla tematica della mobilità nella regione, attraverso politiche che prevedano la gestione condivisa del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti, tenendo anche conto dell'avvenuta trasformazione dei Paesi nord-africani da zone solo di provenienza o transito a luoghi anche di destinazione dei migranti e dei rifugiati.

- Ciò implicherà l'identificazione di strategie volte a coniugare il sostegno allo sviluppo socio-economico delle regioni più depresse del continente africano, con la gestione della mobilità legale e della lotta alle organizzazioni dedite al traffico di esseri umani. Si tratta di un modello che abbiamo intenzione di mettere in pratica con i Paesi con cui più intensa è la collaborazione anche dal punto di vista del sostegno allo sviluppo socio-economico, ma che nelle nostre intenzioni dovrà essere esteso progressivamente a tutti i Paesi della sponda sud del Mediterraneo.
- In generale, l'UE dovrà mostrare di saper aggiornare la sua Politica Europea di Vicinato per declinare in modo armonico ed efficace la formula delle "tre EMME" (money, market and mobility). In altri termini, investimenti per stimolare attività produttive in loco, apertura dei nostri mercati ai loro prodotti e accoglienza dei loro lavoratori nei nostri Paesi.

Cantiere della sicurezza finanziaria

Alcune specifiche esigenze, quali:

- il monitoraggio delle sanzioni verso Siria e Iran (entrambe connesse, in fondo, con la Primavera se vogliamo considerare il “movimento verde” dell’estate 2009 come un antesignano),
- la vigilanza finanziaria antiterrorismo,
- il monitoraggio dei flussi finanziari legati alla pirateria,
- nonché la crescita dell’importanza delle piazze finanziarie del Golfo (evidenziata dalla crisi dell’euro),
- e l’accelerazione nell’integrazione a livello GCC (con la prospettiva di adozione di una moneta unica,

renderebbero di interesse una nostra accresciuta presenza nell’area. Colgo l’occasione per suggerire la possibilità di estendere la rete degli addetti Bankitalia con una nuova posizione peninsulare, ad esempio su Dubai.