

“L’evoluzione politica e sociale in Arabia Saudita”

Roberto Aliboni

Vicepresidente

Istituto Affari Internazionali - IAI

Convegno ABI

“Gulf Countries & Italy: growing together.

Forum Internazionalizzazione 2008”

27th-28th October

L'EVOLUZIONE POLITICA E SOCIALE IN ARABIA SAUDITA

Presentazione di Roberto Aliboni, Vicepresidente dell'Istituto Affari Internazionali-IAI, Roma, al Workshop D "Sviluppo macro-economico e profilo di rischio nei Paesi del Golfo" del Forum Internazionalizzazione 2008 "Gulf Countries & Italy: growing together", organizzato dall'ABI a Roma, 27-28 ottobre 2008

La compagine sociale

La classe dirigente dell'Arabia Saudita proviene da aristocrazie tribali e religiose e da una limitato ceto mercantile.

L'aristocrazia fa capo alla famiglia Al Saud e ai suoi ormai estesissimi rami cadetti. Essa non ha origine dal possesso terriero bensì dalle capacità militari e dalla legittimazione religiosa acquisita nel XVIII secolo grazie all'alleanza con il movimento riformatore ortodosso wahhabita, dal nome del suo fondatore.

La classe mercantile più alta e cosmopolita ha avuto un impatto limitato e una consistenza altrettanto limitata fino a la metà del secolo scorso. Il peso delle famiglie mercantili era ed è di gran lunga maggiore nelle odierne province orientali e nello Hijaz che nella regione centrale della penisola, il Nadj. Questa classe si è moltiplicata e oggi costituisce una borghesia medio-alta abbastanza consistente. Secondo una valutazione recente questo ceto borghese medio-alto comprende qualcosa più di 500.000 individui, circa il 3-4% della popolazione totale. In questo numero ci sono imprenditori e membri cadetti della famiglia reale (che spessissimo sono essi stessi imprenditori). Non ci sono però i professionisti e i dirigenti della burocrazia e delle grandi imprese possedute in tutto o in parte dallo stato. Quindi la borghesia medio-alta è più numerosa della stima riportata, ma senza che l'ordine di grandezza ne sia mutato sostanzialmente.

Inoltre, esiste una borghesia più minuta che si è sviluppata beneficiando, in misura minore di quella medio-alta, delle varie forme di riciclaggio dei proventi del petrolio. Si tratta di piccoli imprenditori, di piccoli professionisti, mediatori e di impiegati di livello medio-basso. Numericamente non dovrebbe essere molto più elevata della borghesia medio-alta.

Le classi popolari, rispetto alle origini, sono oggi relativamente numerose grazie al consistente sviluppo demografico del paese almeno a partire dalla metà del secolo scorso. Fra il 1980 e il 1997 il tasso di crescita medio è stato del 4,3 % all'anno. Non solo la popolazione a reddito relativamente basso è oggi numerosa, ma è anche costituita per circa il 55% da giovani.

La cellula fondamentale, sia sociale sia economica, della società saudita è la famiglia, generalmente estesa. Con l'avanzare dello sviluppo economico e della modernizzazione, l'importanza della famiglia tende a diminuire, ma di fatto resta fondamentale. Originariamente, dal seno della famiglia sono provenuti tutti i fattori necessari all'accumulazione della ricchezza e del potere: la forza e l'impresa guerriera, le attività economiche (il commercio e la produzione), i mezzi finanziari. La divisione del lavoro all'origine è stata quasi inesistente. Oggi sono emerse differenziazioni, per esempio fra funzioni imprenditoriali e funzioni finanziarie.

Il modello originario è stato modificato nel tempo, oltre che dall'accentuato incremento demografico, dall'avvento dell'era del petrolio. La ricchezza affluita grazie al petrolio ha permesso una sua redistribuzione innanzitutto ai numerosi rami cadetti della famiglia e, in secondo luogo alle classi mercantili e alla popolazione in generale. Questo ha consentito lo sviluppo della borghesia che abbiamo segnalato e l'emergere di nuovi strati borghesi.

Ha consentito anche, specialmente dal 1973, il consolidamento di un patto sociale non scritto basato sul welfare state alimentato dai proventi petroliferi.

Da questo breve esame della compagine sociale saudita e della sua evoluzione si possono trarre alcune notazioni in chiave di "political economy":

- a) A livello ideologico l'autonomia dello stato e la legittimazione politica del regime sono rafforzate e consacrate dal legame fra la dinastia e la religione; la famiglia reale è garante dell'ortodossia e protettrice della religione; il re ha acquisito il titolo di Custode dei due luoghi santi di Mecca e Medina
- b) Lo stato saudita, all'origine basato sulla sua capacità di redistribuire ricchezza ai sudditi acquistandola per via militare, con il petrolio ha moltiplicato questa sua capacità, confermandosi come stato "rentier"; ciò significa che lo stato resta indipendente dai suoi sudditi e che i centri di influenza nella società

civile – in genere la borghesia di uomini d'affari e professionisti – non sono in grado di emergere sul piano politico perché non in grado di condizionare lo stato; il termine borghesia ha dunque un significato che si sovrappone ma non coincide con quello dell'esperienza europea

- c) Come che sia, la redistribuzione ha favorito l'emergere e il consolidarsi della borghesia come potenza economica; oggi, è certo che la borghesia è economicamente del tutto autonoma dalla famiglia reale, sebbene quasi tutta abbia tratto da essa la sua ricchezza o gran parte di essa; in Arabia Saudita non c'è contrapposizione politica fra società civile e stato, né contrapposizione economica fra settore statale e settore privato, anche se ci sono controversie. Molti principi sono imprenditori o finanziari, dunque di fatto grossi borghesi. Dalla borghesia provengono molto spesso i ministri del governo
- d) Esiste dunque una forte legittimazione del regime fondata su elementi sistemici e strutturali

La stabilità del regime politico

Questa osmosi ideologica e sociale favorisce la legittimità e quindi la stabilità del regime politico saudita. Questo non significa che il regime sia indenne da rischi e minacce né che manchino controversie e opposizioni. Sono ricorrenti gli allarmi di instabilità dell'Arabia Saudita, paese spesso percepito come sostanzialmente debole in quanto fonda la sua sicurezza su una serie di fattori di "soft power" (ideologici ed economici) e su una forte interdipendenza con l'Occidente (che suscita difficoltà in ambiente regionale e globale). All'indomani degli attacchi dell'11 settembre si parlava addirittura della disintegrazione del paese. In realtà, il consenso fra la grande maggioranza degli analisti è per la stabilità e l'integrità del paese, sia pure fra molte difficoltà, che il regime è stato peraltro sempre capace di superare, salvaguardando una notevole autonomia internazionale. Ciò detto, vale la pena esaminare i non lievi rischi interni ed esterni che si pongono all'Arabia Saudita.

I rischi interni – possiamo elencare e brevemente esaminare quattro rischi maggiori:

1. **Ricchezza e sviluppo** - Innanzitutto la sfasatura fra l'accumulazione della ricchezza e lo sviluppo: la ricchezza continua ad affluire e moltiplicarsi, ma lo

sviluppo economico nazionale incontra limiti oggettivi e strutturali che impediscono di sfruttare le risorse finanziarie disponibili. L'Arabia Saudita ha una robusta vocazione all'industrializzazione e questa vocazione è destinata d'essere ancor più irrobustita dall'adesione all'OMC-WTO del 2005. Tuttavia, il petrolio ha condizionato il percorso dello sviluppo e il modello sociale sin dall'inizio e si è dimostrato povero di effetti di propagazione ("knock-on") e diversificazione. Lo sviluppo saudita c'è ed è destinato ad accrescersi, ma continuerà ad offrire scarse opportunità di investimento interno, nei settori fuori della dotazione naturale, a livello intermedio e basso. Quest'assenza di opportunità è in effetti lamentata dagli uomini d'affari sauditi – che per forza di cose hanno dovuto sviluppare un'alta propensione cosmopolita – ed è destinata a durare. Essa si radica, da un lato nel tipo di difficoltà che tutte le economie derivanti dal petrolio incontrano e dai condizionamenti della monocultura. Dall'altro, nel fatto che la forza-lavoro indigena stenta ad essere competitiva globalmente e, quindi, i settori produttivi, se non sono basati sulla dotazione naturale, hanno scarse possibilità di affermarsi sul mercato globale. Perciò, l'economia saudita continuerà a generare grandi ricchezze finanziarie, un forte sviluppo dei settori con chiaro vantaggio comparato, ma continuerà ad avere difficoltà nello sviluppo di settori nuovi, cioè a coprire una matrice industriale diversificata. Non c'è una inadeguatezza di "policies", ma una strozzatura strutturale.

2. La gioventù - Questa limitazione strutturale allo sviluppo si coniuga con l'andamento demografico che abbiamo detto nel generare un considerevole rischio a livello sociale in termini di disoccupazione giovanile. L'Arabia Saudita non riesce a dare lavoro ad un mercato invece affollato di giovani. La disoccupazione giovanile è molto alta ed è al vertice delle preoccupazioni del governo saudita, poiché mina la stabilità del paese e del regime. Questa disoccupazione è solo relativamente addolcita dalle capacità di "welfare state" del paese, capacità del resto che si sono di molto attenuate da quando negli anni ottanta il prezzo del petrolio andò sotto i 10 dollari, l'Arabia Saudita si indebitò, e le guerre (sempre pagate in larga parte da Riyadh), da quella fra Iraq e Iran, al Kuwait, all'occupazione americana dell'Iraq, hanno posto pesanti fardelli sul paese. Uno studioso saudita – Abdelaziz Sager, presidente

del Gulf Research Center a Dubai – ha posto in rilievo le conseguenze di questa disoccupazione giovanile in un contesto di crescente disparità dei redditi: “Gulf youths today expect more from the government than did previous generations; the evidence now coming from Saudi Arabia suggests a combination of high expectations with frustration. More realistic socioeconomic expectations appear to be gradually gaining prevalence, alongside a growing recognition that the government cannot, and perhaps even should not, present a career and a comfortable lifestyle on a platter. But, paradoxically, socioeconomic and political expectations may enjoy an inverse relationship: accepting lower socioeconomic expectations may prompt demands for political development and greater political participation, reversing the undeclared social contract ... whereby the Al Saud support a generous welfare state in return for political quiescence”¹. Questo è il rischio percepito: non pochi temono l’esposizione dei giovani all’estremismo religioso e al terrorismo e la disaffezione delle giovani generazioni di cittadini.

3. Religione e globalizzazione - Il petrolio ha aperto irreversibilmente la porta alla modernizzazione. La modernizzazione crea contraddizioni con la legittimazione ideologica del regime e crea lacerazioni e divisioni fra gli ulema e i fedeli, fra questi e il regime. La famiglia reale annovera numerosi partigiani di un contenimento ferreo e tendenzialmente totale delle influenze esterne, ma la strategia di gran lunga prevalente è quella di un contenimento pragmatico e selettivo. Questa scelta preserva all’interno del paese una stretta osservanza del costume e dell’“ethos” tradizionale, ma consente una sostanziale apertura verso l’esterno. Così, fra le ragioni che hanno tanto allungato il negoziato per l’ingresso nell’OMC-WTO (nove anni: 1996-2005) c’è stata la resistenza di settori del governo e del regime che vedevano un rischio nell’apertura al mondo globale: l’ingresso è stato rallentato, ma infine c’è stato. In questa dialettica fra chiusura e gestione dell’apertura vanno inquadrare le violenze che hanno costellato l’Arabia Saudita in questo decennio: l’ondata di terrorismo del 2003-2004, le opposizioni religiosamente motivate che puntano esplicitamente al rovesciamento del regime, i nuovi

¹ “Political Opposition in Saudi Arabia”, in P. Aarts, G. Nonneman (eds.), *Saudi Arabia in the Balance*, Hurst & Co., London, 2005, pp. 234-70.

attentati del 2006 e 2007. Di questi sviluppi esistono versioni “culturaliste” che interpretano la contraddizione fra modernizzazione e religione come ambiguità da cui il regime non può uscire: secondo questa interpretazione, il male è inerente all’organismo che perciò lo combatte, ma paradossalmente lo genera. Questa interpretazione va senza dubbio, quanto meno ridimensionata. Innanzitutto, la violenza politica di matrice religiosa non è nuova. Le contestazioni religiose al regime e alla famiglia regnante fanno parte dell’intera storia del paese, almeno a partire dalla rivolta degli Ikhwan nel 1929-30. Nascono in seno al corpo degli ulema, una parte dei quali resta poi sempre a fianco della famiglia. In secondo luogo, lo sviluppo dell’opposizione religiosa estremista dell’ultimo decennio è spiegato da circostanze precise – non è vero che esiste un estremismo intrinseco che si è avvalso di queste circostanze per prosperare. I corpi di spedizione entrati in Arabia Saudita e poi quivi stazionati a causa del rosario di guerre aperte dal conflitto fra Iraq e Iran hanno generato il movimento di al Qaida e altri minori movimenti di opposizione più domestici e circoscritti. I reduci dalla guerra contro l’URSS in Afghanistan sono stati facilmente arruolati da questi movimenti. L’inasprimento regionale provocato dalle politiche americane ha fatto il resto. È vero che di fronte a tutto questo, il regime è stato preso alla sprovvista e ci sono stati errori e ritardi. Tuttavia, il regime ha poi risposto e sta rispondendo con efficacia. Il rischio non è sistemico ed è controllato sul piano politico e dell’ordine pubblico. Meno controllabile, secondo i sauditi sono le ragioni sociali, che stanno essenzialmente nelle strozzature dello sviluppo e nella disoccupazione giovanile. Secondo i sauditi, gran parte della difficoltà sta qui più che nel nesso fra religione e legittimità o fra religione e modernizzazione.

4. L’opposizione politica – Esiste e, negli anni più recenti, si è allargata un’opposizione politica non violenta, essenzialmente di carattere liberale, che si esprime dall’esilio e, in patria, ha usato lo strumento della petizione pubblica. Questa opposizione chiede maggiore libertà e autonomia politica dei cittadini. In essa confluisce gran parte del movimento sciita, che non è contro il regime, ma chiede una cittadinanza indipendente dalla confessione. Queste opposizioni non costituiscono un rischio in sé, ma mettono in evidenza

il ritardo e l'incapacità del regime nel gestire la modernizzazione. Nessuna di queste opposizioni chiede interventi radicali di modernizzazione. Tutte chiedono solo maggiore flessibilità e tolleranza. Molti paesi alleati hanno sollecitato amichevolmente una qualche significativa democratizzazione del Regno, che però procede con piedi piombatissimi. Qui il nesso religione modernizzazione si palesa effettivamente come un freno pericoloso.

I rischi esterni - si possono segnalare fra questi rischi quelli a livello globale e quelli a livello regionale.

1. A livello globale – Si parla spesso di dipendenza dell'Arabia Saudita, e della sua sicurezza nazionale, dagli Stati Uniti, in parte assai minore dall'Europa. In realtà è più esatto parlare di interdipendenza: non solo l'Arabia Saudita è al cuore degli approvvigionamenti di petrolio dell'economia globale, ma essa agisce come "swing producer" e aiuta così a gestire la stabilità dell'approvvigionamento e del suo costo. Inoltre, a livello regionale, molti interventi americani non sarebbero stati possibili senza l'appoggio politico, diplomatico e finanziario di Riyadh. Il rischio per l'Arabia Saudita è che la percezione di questa interdipendenza globale s'incrini e, come è accaduto a seguito degli attacchi dell'11 settembre, metta a repentaglio la sua coalizione con l'Occidente e quindi la sua sicurezza globale. D'altra parte, un altro rischio sta nel fatto che l'interdipendenza rende complicata la gestione della bilancia interna fra modernizzazione e tradizione. Bene o male, e malgrado tutta la prudenza del regime, il ritmo della globalizzazione dell'Arabia Saudita negli ultimi anni si è accresciuto. Ciò rende più ardua la gestione dell'ordine interno. Del resto, alla globalizzazione difficilmente ci si può sottrarre, dato il livello e il ruolo dell'interdipendenza. Come che sia, esiste in seno alla famiglia reale e alla classe dirigente una divisione fra quelli che privilegiano il legame con gli Stati Uniti e quelli che invece ritengono fondamentale una maggiore autonomia, specialmente a livello regionale, senza che sia necessario tradire l'alleanza con gli USA: non diversamente da quanto accadde oggi in molti paesi dell'Alleanza Atlantica.
2. A livello regionale – Negli ultimi anni la diplomazia saudita ha allargato il suo raggio d'azione, intervenendo spesso e volentieri, talvolta in maniera decisiva, nell'area del Levante – in Libano, nel conflitto Israelo-Arabo, in Palestina.

Inoltre, l'Arabia Saudita è intervenuta nel passato nell'Asia centrale e continua ad essere coinvolta in quelle regioni. Tuttavia, questi interventi hanno un legame più diretto con il livello globale (i rapporti con gli USA) che non con quello regionale. Qui le preoccupazioni sono da sempre e continuano ad essere concentrate sull'Iraq e l'Iran. Fino alla caduta di Saddam Hussein la sicurezza dell'Arabia Saudita ha riposato sulla messa in pratica di una classica politica di "balance of power". Dopo, le cose sono diventate più complicate. Ci sono due approcci: uno omnicomprensivo, che tende a vedere la questione irachena come strettamente legata e interdipendente con la politica iraniana e l'assunto di un suo expansionismo in Iraq; l'altro, vede le connessioni ma tende a sottolineare le differenze e quindi a suggerire politiche diverse per i due paesi e caso per caso. Questo secondo approccio non identifica la minaccia nel conflitto settario sciiti-sunniti. Sottolinea invece gli obiettivi di egemonia regionale dell'Iran in termini più politici. In questa visione include anche il possibile riarmo nucleare iraniano, che appunto viene percepito più nei suoi rischi di egemonia politica che in quelli militari. Un rischio che tutti scorgono come conseguenza dell'attuale instabilità nel Golfo è il riflusso in Arabia Saudita dei combattenti "internazionalisti" che oggi agiscono in Iraq, in altre parole la possibile replica dell'esperienza dell'Afghanistan. In questo senso, Riyadh ha qualche volta menzionato a livello di propaganda l'intervento di sue forze o l'appoggio a forze pro-sunnite nel conflitto interno iracheno, ma nella realtà ha frenato interventi sia ufficiali, sia volontari, proprio per evitare pericolosi boomerang sul terreno sociale domestico che il governo valuta molto rischioso e favorevole alla proliferazione dell'estremismo interno.

Conclusioni

L'Arabia Saudita è soggetta a numerosi rischi interni ed esterni. Nessuno di questi rischi sembra annunciare una destabilizzazione del regime, il quale per contro annovera a suo vantaggio parecchi fattori e una lealtà diffusa. Tuttavia, il paese è soggetto a difficoltà che rendono difficoltosa la gestione della stabilità e possono porre qualche rischio a lungo termine. Il problema più pressante è forse la strozzatura allo sviluppo, strozzatura che non può essere superata che nel lungo termine con un paziente intervento sull'equilibrio sociale e sul capitale umano

nazionale. Questo richiede un atteggiamento più imprenditoriale e flessibile da parte di amministrazioni troppo caute e lente, quindi una chiara riforma della pubblica amministrazione e l'inserimento in essa di criteri di merito. Meno pressante ma di maggior momento è la necessità di una riforma politica in senso liberale. Questa riforma è frenata dagli ambienti religiosi e dai timori del regime. Una riforma liberale non ha bisogno di essere radicale, ma deve comunque essere iniziata e dare un deciso segnale per assicurare più compatibilità sul terreno della globalizzazione, terreno che comunque l'Arabia Saudita ha scelto, e maggiore efficacia alla compagine nazionale. Alcuni paesi più piccoli del Golfo (Qatar, Bahrein, Kuwait, Oman – non l'UAE) hanno iniziato la riforma, l'Arabia Saudita dovrebbe seguirli.

