

Il nuovo contratto sociale delle “Vision”

Nelle monarchie del Golfo lo stato è gestito in maniera fortemente centralizzata e personalizzato¹, ma la struttura tradizionalmente imperniata sulle famiglie regnanti, la leadership religiosa e i sistemi burocratici non è più predominante². Poiché questa struttura è fortemente legata al sistema del *rentier state*, abbondanti risorse statali provenienti prevalentemente dagli idrocarburi, anche il contratto sociale, basato sulla redistribuzione delle risorse economico-finanziarie ai cittadini che in cambio non richiedono partecipazione politica diretta, sta subendo una revisione.

Dalla massiccia presenza di comunità di *expatriates* per la gestione economico-amministrativa del paese si è passati negli ultimi anni, soprattutto in periodo pandemico, ad una revisione delle *policies* a favore di un nazionalismo improntato a delineare sia una maggiore identità locale che a diminuire la dipendenza dall'esterno per quel che riguarda le risorse umane³. È aumentato quindi il numero dei tecnocrati nazionali, ma anche di dirigenti non provenienti dalle famiglie reali, che sono più giovani e presentano una maggiore presenza femminile – anche se molto legata ad esigenze d'immagine, soprattutto nel servizio diplomatico⁴. Molti di questi nuovi amministratori hanno studiato all'estero grazie a programmi di supporto nazionali che si sono resi necessari per diversificare, migliorare l'istruzione e renderla più adatta⁵ alle sfide di istituzioni statali che devono evolvere per non estinguersi. La necessità delle monarchie del Golfo di presentare una più moderna immagine internazionale e la proiezione in un'economia post-petrolifera stanno favorendo la formazione di nuove classi dirigenti a seguito di un espresso disegno *top-down* di nazionalizzare la forza lavoro⁶.

La sfida principale è perseguire il cambiamento economico e sociale mantenendo lo *status quo* politico, ma il processo decisionale e la leadership politica non saranno esenti dalla trasformazione⁷. L'emergere delle nuove classi dirigenti nazionali rivela un iniziale cambiamento all'interno dei meccanismi di gestione dello stato e delle consolidate abitudini decisionali, ma l'obiettivo finale è il rafforzamento del controllo da parte dei governanti. In Arabia Saudita, ad esempio, le riforme implicano necessariamente una limitazione del peso della religione⁸ sulla vita politica e sociale promuovendo un Islam moderato⁹, più allineato con la linea governativa¹⁰, per una

¹ M. Herb, *All in the family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle Eastern Monarchies*, Albany, State University of New York Press, 1999.

² E. Ardemagni, “Deciphering Power: The Gulf’s Nascent Ruling Classes”, ISPI, 3 giugno 2022; <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/deciphering-power-gulfs-nascent-ruling-classes-35237>.

³ C. M. Davidson, “Expatriates and the gulf monarchies: politics, security and the arab spring”, *Asian Affairs*, June 2014, 45(2).

⁴ E. Alhussein, “Emirati and Saudi Women: Time for High Positions, Not Yet for Power”, ISPI, 3 giugno 2022; <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/emirati-and-saudi-women-time-high-positions-not-yet-power-35190>.

⁵ V. Nereim, “Saudis Plan Schools Revamp to Tackle Unemployment, Ideology”, *Bloomberg*, 15 settembre 2021; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-15/saudi-prince-plans-schools-revamp-to-boost-tolerance-employment?sref=zEzFg8RN>.

⁶ E. Ardemagni, “Not Only Royals: The Gulf’s Policy-Makers in the 2020s”, ISPI, 3 giugno 2022; <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/not-only-royals-gulfs-policy-makers-2020s-35238>.

⁷ D. Clifton, “Why Saudi Arabia must modernise its social contract”, *Gulf Business*, January 14, 2017; <https://gulfbusiness.com/why-saudi-arabia-must-modernise-its-social-contract/>.

⁸ E. Alhussein, “Saudi Arabia Champions “Moderate Islam” Underpinning Reform Efforts”, *The Arab Gulf States Institute of Washington*, December 15, 2020; https://agsiw.org/wp-content/uploads/2020/12/Alhussein_Saudi-Moderate-Islam_ONLINE.pdf.

⁹ M. Chulov, “I will return Saudi Arabia to moderate Islam, says crown prince”, *The Guardian*, 24 October 2017; <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/24/i-will-return-saudi-arabia-moderate-islam-crown-prince>.

¹⁰ Arab News, “Saudi cleric apologizes for ‘intolerant’ views of Sahwa movement”, May 7, 2019; <https://www.arabnews.com/node/1493956/saudi-arabia>

ristrutturazione sistematica del ruolo che riveste la religione¹¹ dando inizio a un'era post-wahabita e l'avvio di un dialogo inter-religioso¹².

Gli stati del Golfo si muovono su due assi principali: l'avvicinamento a livello internazionale ad entità che possano supportarli nella transizione e la realizzazione delle "Vision" nazionali.

Nel mese di maggio 2022 la Commissione Europea ha lanciato una *partnership* strategica con gli stati del Golfo per promuovere maggiore stabilità¹³, provvedere alla sicurezza energetica, cooperare su cambiamento climatico e transizione verde, digitalizzazione, commercio e investimenti, rafforzare i contatti tra studenti, ricercatori, imprese e cittadini¹⁴. Attraverso questo partenariato, l'UE e il Golfo possono sviluppare nuove opportunità commerciali e occupazionali, in particolare per i giovani e le donne in diversi settori¹⁵. I motivi di questo avvicinamento sono diversi e molto concreti¹⁶: il ruolo sempre più esiguo degli Stati Uniti nella regione mediorientale¹⁷ offre all'UE maggiori opportunità di esercitare influenza; l'Occidente non è più necessariamente una priorità per gli Stati del Golfo poiché anche la Cina approfondirà le sue relazioni con la regione; gli approcci regionali stanno diventando sempre più importanti per la risoluzione dei conflitti: l'Iraq, ad esempio, ha svolto un ruolo centrale nell'avvio e nel proseguimento del dialogo tra Iran e Arabia Saudita; c'è un interesse comune ad una maggiore cooperazione nel campo delle energie rinnovabili e l'UE è pioniera in questo campo; infine, ma non meno importante, i governi degli stati del Golfo difficilmente reagiscono alle critiche pubbliche sulla situazione dei diritti umani, ma sono disposti a dialogare in un contesto discreto.

Tutti i governi del *Gulf Cooperation Council*, GCC, hanno progettato "visioni" economiche e di sviluppo che descrivono in dettaglio i loro obiettivi per il futuro¹⁸: Qatar's National Vision 2030, Saudi Arabia's Vision 2030, Bahrain's Vision 2030, Kuwait's Vision 2035, Oman's Vision 2040 e UAE's Vision 2021 (2071).

Gli Emirati sono molto più avanti rispetto al gruppo, Qatar e Kuwait hanno maggiori difficoltà a causa delle loro popolazioni più piccole e della maggiore ricchezza pro capite¹⁹ e Arabia Saudita, Bahrain e Oman sono meno ricchi e più vincolati dal punto di vista fiscale: ciò si traduce in una maggiore pressione delle misure di austerità che hanno comportato l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto²⁰ nel 2018 in Arabia Saudita ed Emirati. I piani presentano somiglianze con percorsi paralleli di investimenti infrastrutturali, privatizzazione, politiche di localizzazione, riqualificazione della forza lavoro e creazione di un ambiente normativo più attraente. L'entità di questi cambiamenti non può essere soddisfatta nei tempi brevi a cui sono stati assegnati senza contemporaneamente mettere in dubbio o criticare la legittimità politica delle istituzioni.

¹¹ Y. Farouk, N. J. Brown, "Saudi Arabia's Religious Reforms Are Touching Nothing but Changing Everything", Carnegie Endowment for International Peace, 7 June 2021; <https://carnegieendowment.org/2021/06/07/saudi-arabia-s-religious-reforms-are-touching-nothing-but-changing-everything-pub-84650>.

¹² Religion News Service, "World faith leaders convene in Saudi Arabia for first time in ground-breaking conference to build bridges with Muslim leaders", May 12, 2022; <https://religionnews.com/2022/05/12/world-faith-leaders-convene-in-saudi-arabia-for-first-time-in-ground-breaking-conference-to-build-bridges-with-muslim-leaders/>.

¹³ Middle East Monitor, "GCC welcomes EU 'strategic partnership' with Gulf", May 19, 2022; <https://www.middleeastmonitor.com/20220519-gcc-welcomes-eu-strategic-partnership-with-gulf/>.

¹⁴ J. Borrell, Joint Communication "GCC: EU unveils Strategic Partnership with the Gulf", European Commission, 18 May 2022; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3165.

¹⁵ European Commission, "Questions and answers on the Joint Communication on a Strategic Partnership with the Gulf", 18 May 2022; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3166.

¹⁶ H. Neumann, "The Strategic Partnership with the Gulf States: Exchange in the European Parliament", 23 March 2022; <https://hannahneumann.eu/en/the-strategic-partnership-with-the-gulf-states-exchange-in-the-european-parliament/>.

¹⁷ ISPI, MED This Week, "Russia and the Gulf: Cooperation, No Matter What", 09/06/2022; <https://med.ispionline.it/publication/med-this-week-russia-and-the-gulf-cooperation-no-matter-what/>.

¹⁸ R. Mogielnicki, "Competing Economic Visions in the Gulf", The Cairo Review of Global Affairs, Winter 2022; <https://www.thecairereview.com/essays/competing-economic-visions-in-the-gulf/>.

¹⁹ S. Vakil, "Visions, Technocrats, and the Shifting Social Contract in the Gulf Countries", ISPI, 3 giugno 2022; <https://www.ispionline.it/it/publicazione/visions-technocrats-and-shifting-social-contract-gulf-countries-35194>.

²⁰ Argaam, "Saudi Arabia imposes 15% VAT on goods as of today", 01/07/2020; <https://www.argaam.com/en/article/articledetail/id/1387918>.

L'abbondante disponibilità di risorse di idrocarburi è stata finora il principale motore di sviluppo regionale – in molti casi almeno il 70%, delle entrate del settore pubblico – nonostante gli sforzi di diversificazione economica, ma questa dipendenza aumenta le vulnerabilità²¹.

Le due maggiori economie del GCC, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, hanno dato avvio a diverse riforme normative per attrarre imprese dall'estero.

Le misure adottate dall'Arabia Saudita e dagli Emirati Arabi Uniti per diversificare le loro economie stanno iniziando a minare i contratti sociali preesistenti che dipendono dalla figura di *pater familias* del sovrano, dalla cura tribale dello stato e dalla conservazione delle norme culturali e dei privilegi dei cittadini²² per i quali sinora era valso l'assioma opposto al "no taxation without representation": "no taxation no representation"²³.

L'accettazione consolidata nel tempo da parte dei cittadini del forte stato sociale è la ragione principale per sostenere gli interessi economici delle loro nazioni. La questione ora è se i cittadini, che hanno rinunciato o mai messo in discussione la partecipazione politica in cambio di privilegi economici, ora in rapida diminuzione, vogliono violare la tradizionale accettazione che la politica sia prerogativa esclusiva del governo senza partecipazione attiva.

La "Vision 2030" di Riyadh comporta l'introduzione di vasti cambiamenti sociali per rendere il Regno più attraente per i turisti e le imprese internazionali. Le misure di austerità, in particolare la triplicazione dell'imposta sul valore aggiunto al 15% nel 2020²⁴, hanno aggiunto un'altra dimensione alla realtà mutevole. Nel tentativo di alleviare il deficit di bilancio, il Regno ha accelerato la spinta verso la privatizzazione di diversi settori chiave, tra cui sanità e istruzione: i funzionari pubblici hanno minimizzato i potenziali effetti della privatizzazione sui cittadini ma la scarsità di informazioni ha lasciato i sauditi timorosi per la sicurezza di cui hanno a lungo goduto come dipendenti per lo più del settore pubblico e come cittadini sovvenzionati in diversi aspetti della vita quotidiana²⁵.

L'Arabia Saudita sta riconfigurando il suo contratto sociale alterando gradualmente gli approcci tradizionali alla *governance*: gli adeguamenti in materia di istruzione, occupazione, identità nazionale e aspettative socio-economiche stanno allargando lentamente i livelli di partecipazione pubblica al funzionamento dello Stato. La creazione di posti di lavoro nel settore privato per i giovani sauditi – il 60% della popolazione – è stata essenziale per questo processo. Avendo fatto a lungo affidamento sulla manodopera espatriata, le politiche di localizzazione mirano a ridurre la disoccupazione e l'onere dello stato di fornire posti di lavoro nel settore pubblico.

Gli Emirati hanno svolto un ruolo iniziale e influente nella promozione della cittadinanza e dell'identità nazionale nel Golfo con la pratica di tematizzare un simbolo o un'aspirazione nazionale, culminando in un programma di ingegneria sociale multiforme, che includeva l'introduzione nel 2016 della coscrizione militare. La pandemia, insieme all'imminente fine dell'era del petrolio, ha costretto gli Emirati a perseguire politiche prima impensabili: la normalizzazione dei rapporti con Israele, la depenalizzazione del consumo di alcohol e della coabitazione, l'estensione della cittadinanza agli investitori e professionisti espatriati.

Ciò che è distintivo nell'approccio saudita è il legame con un carattere nazionale, una strategia inaugurata dalla leadership negli Emirati²⁶. Eppure, mentre la leadership degli Emirati lavorava in

²¹ A. Malik, "Rethinking the Rentier Curse", *Revue Internationale de politique de développement*, n. 7, 2017.

²² M. Al-Hussein, E. Alhussein, "The Social Contract and Post-Oil Dilemma in Saudi Arabia and the UAE", *Carnegie Endowment for International Peace*, August 5, 2021; <https://carnegieendowment.org/sada/85110>.

²³ M. Hachemaoui, "Does rent really hinder democracy?", *Revue française de science politique*, Vol. 62, Issue 2, 2012, pagg. 207-230.

²⁴ A. Al Omran, "Saudi shoppers hit by tripling of VAT rate", *Financial Times*, July 15, 2020; <https://www.ft.com/content/f605dada-9c93-49c3-a506-1f75e8104a74>.

²⁵ Government of Saudi Arabia, Social protection; [https://www.my.gov.sa/wps/portal/snp/aboutksa/SocialProtection!/ut/p/z/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivQN9DDycTAz9LZxCHQ0CA91MQyzMgo0NjMz0g1Pz9AuyHRUBHB5JZg!//](https://www.my.gov.sa/wps/portal/snp/aboutksa/SocialProtection!/ut/p/z/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivQN9DDycTAz9LZxCHQ0CA91MQyzMgo0NjMz0g1Pz9AuyHRUBHB5JZg!/).

²⁶ K. Smith Diwan, "Max Weber in Arabia: Saudi's Character Enrichment Program", *The Arab Gulf States Institute in Washington*, May 12, 2020; <https://agsiw.org/max-weber-in-arabia-saudis-character-enrichment-program/>

uno spazio almeno in parte modellato dalla Dubai globale e imprenditoriale, lo stato e la società saudita sono stati forgiati da una diversa configurazione di religione, stato ed economia. *Saudi Vision 2030* deve fare i conti con una tradizione religiosa che ha generato un maggiore sospetto sulle influenze straniere e il pervasivo paternalismo della famiglia Al Saud. Gli effetti della pandemia sul sistema politico, economico e sociale dell'Arabia Saudita hanno rafforzato i vecchi incentivi dello stato *rentier* e i valori paternalistici legati alla monarchia evidenziando il vantaggio di un lavoro sicuro nel settore pubblico e i rischi del settore privato. Questo però manda un messaggio contraddittorio alla nuova classe dirigenziale e imprenditoriale che deve espandere l'economia post-petrolifera. Mentre lo stato ha stanziato fondi specifici per le piccole e medie imprese colpite dalla pandemia, altri tagli alla spesa statale si tradurranno in minori opportunità per i neolaureati che hanno già difficoltà a trovare lavoro. Sebbene sia più necessario che mai, indottrinare i giovani sauditi ai valori del duro lavoro, dell'ambizione e dell'ottimismo in un periodo di recessione economica può rivelarsi complicato.

Le Visioni trasmettono messaggi di adattabilità della leadership, mirano a rafforzare i legami tra i cittadini e lo stato personalistico e la legittimità delle famiglie regnanti del Golfo esaltando l'impegno personale dei leader sulla riforma interna. Pur promuovendo una maggiore inclusività e la creazione di cittadini imprenditoriali, l'attuazione delle Visioni si basa ancora su un approccio *top-down* con meccanismi di consultazione e comunicazione limitata all'unidirezionalismo propagandistico. Il processo decisionale opaco con poca interazione pubblica persiste nonostante la diversa direzione dei cambiamenti politici lasciando spesso le parti interessate e i beneficiari inconsapevoli o incerti sul corso del cambiamento.

I cambiamenti sociali che minano i privilegi su cui si basa il contratto sociale potrebbero risvegliare i cittadini in una realtà scomoda mentre questi paesi si preparano a ulteriori cambiamenti.

La crescente polarizzazione all'interno delle società del Golfo a seguito delle rivolte del 2011 e gli ampi programmi di ingegneria sociale hanno contrapposto i conservatori ai liberali. La capacità degli stati del Golfo di ridefinire i loro contratti sociali senza turbolenze dipenderà dal bilanciamento tra esigenze economiche di ristrutturazione e richieste di partecipazione attiva alla politica²⁷: queste implicano una divisione tra i poteri dello stato – ora completamente accentrati dagli esecutivi²⁸, maggiore trasparenza nelle scelte politiche e nella comunicazione e la richiesta da parte dei cittadini di render conto sull'impiego delle risorse derivanti dalla tassazione diretta.

²⁷ E. Nakhleh, "A new social contract for Arab states", Responsible Statecraft, January 21, 2022; <https://responsiblestatecraft.org/2022/01/21/a-new-social-contract-for-arab-states/>.

²⁸ M. A. Alsuwayed, "Saudi Bureaucrats' Incentives Jeopardize the Vision 2030 Implementation Plan", Euro-Gulf Information Centre, 2020, pag. 16; <https://www.egic.info/report-launch-saudi-bureaucrats>.