

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

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

Kinda Mohamadieh¹
Rete delle ONG arabe per lo sviluppo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Globalizzazione economica e diritti umani

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Globalizzazione economica, liberalizzazione commerciale e democrazia

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

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

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

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

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

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

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

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

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

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

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

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

Diritti sociali ed economici contrapposti ai diritti politici e civili

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

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

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

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

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

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

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

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

Il mutevole ruolo dello Stato nel processo di sviluppo

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

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

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

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

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

¹³ Milner and Kubota, *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*

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

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

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

Quale apporto dalle iniziative straniere di riforma?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17 Cifre fornite da ILO e ALO.

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

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

20 Milner e Kubota, *op. cit.*

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

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

23 Milner and Kubota, *op. cit.*

24 *Ibid.*

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

Accordo sulle Zone Industriali Qualificate

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

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

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

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

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

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

GLOBALIZZAZIONE E DISAGIO SOCIALE

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

Mustapha Kamal Pasha, 1999: 180-181¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Partenariato Euromediterraneo

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

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

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

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

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

34 *Ibid*.

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

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

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

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

Di quali riforme economiche e sociali ha bisogno la regione?

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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