

Valeria Talbot

La difficile integrazione economica nel Golfo

L'integrazione economica tra le sei monarchie del Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg – Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar) sta incontrando diversi ostacoli, tanto che oggi appare difficile il completamento del mercato comune e la realizzazione dell'unione monetaria nei tempi previsti. In particolare, la decisione annunciata dall'Oman a dicembre 2006 di non partecipare all'unione monetaria se verrà mantenuta la scadenza del 2010, e ancor di più lo sganciamento lo scorso 20 maggio del dinaro kuwaitiano dalla parità fissa con il dollaro, hanno accresciuto nettamente l'incertezza non soltanto sui tempi, ma anche sulla realizzazione stessa dell'unione monetaria.

Il Ccg tra cooperazione politica e integrazione economica

Il Ccg si è costituito nel 1981 quando le sei monarchie della penisola arabica decisero di istituzionalizzare la loro cooperazione in materia politica e di sicurezza in seguito agli avvenimenti che tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta – il trattato di pace tra Egitto e Israele, la rivoluzione in Iran, l'invasione sovietica dell'Afghanistan e la guerra tra Iran e Iraq – mutarono la geopolitica regio-

nale e le percezioni di sicurezza nell'area del Golfo.

Allo scopo di aggiungere una dimensione economica alla cooperazione politica e di sicurezza, gli stati membri firmarono un accordo, entrato in vigore nel 1983, che fissava l'obiettivo di creare un'unione doganale come prima tappa verso la realizzazione di un mercato comune e l'adozione di una moneta unica. L'accordo stabiliva innanzitutto l'abolizione delle tariffe sui beni prodotti dagli stati membri e fissava un livello minimo e massimo (rispettivamente, 4% e 20%) per le tariffe da applicare sulle importazioni provenienti dai paesi terzi. Veniva lasciata ai negoziati successivi la definizione della tariffa esterna comune, sulla cui base sarebbe stata costituita l'unione doganale.

Tuttavia, dopo il crollo nel 1986 del prezzo del petrolio gli stati del Ccg si focalizzarono sul difficile processo di aggiustamento e di riforma economica reso necessario dal brusco calo del reddito pro capite e dall'emergere di un rilevante problema occupazionale. Di fronte a queste sfide, l'integrazione economica nel Ccg perse di rilevanza nell'agenda della regione. D'altro canto, l'invasione del Kuwait nel 1990, la guerra del 1991 e la continua presenza delle truppe statunitensi a

N. 59 - LUGLIO 2007

Sintesi

L'integrazione economica tra le sei monarchie del Consiglio di Cooperazione del Golfo sta incontrando diversi ostacoli, tanto che oggi appare difficile il completamento del mercato comune e la realizzazione dell'unione monetaria nei tempi previsti.

In particolare, la decisione annunciata dall'Oman a dicembre 2006 di non partecipare all'unione monetaria se verrà mantenuta la scadenza del 2010, e ancor di più lo sganciamento lo scorso 20 maggio del dinaro kuwaitiano dalla parità fissa con il dollaro, hanno accresciuto nettamente l'incertezza, non soltanto sui tempi, ma sulla realizzazione stessa dell'unione monetaria.

Tuttavia, nonostante le difficoltà, l'unione monetaria rappresenta la grande sfida dei prossimi anni. Lo scetticismo oggi prevalente va temperato. Infatti, la lunga vicenda dell'unione doganale ha mostrato che il fattore cruciale non è il bilancio dei vantaggi e degli svantaggi economici ma la volontà politica. E anche per l'unione monetaria la volontà politica sarà determinante.

sostegno del *dual containment* di Iran e Iraq accentuarono l'importanza delle questioni politiche e di sicurezza, ponendo ancor più in secondo piano gli obiettivi di integrazione economica. Nel 2001 – a vent'anni dalla istituzione del Ccg – l'unione doganale non era ancora stata realizzata.

Il rilancio del 2001 e l'unione doganale

Nel 2001 si verificò una svolta. Al summit annuale di dicembre, pochi mesi dopo gli attentati dell'11 settembre che avevano sollevato pesanti dubbi sulle relazioni tra Usa e Arabia Saudita, l'allora principe della corona saudita Abdullah presentò un quadro impietoso della scarsa cooperazione all'interno del Ccg¹, annunciando l'intenzione di rivitalizzare il Consiglio.

La volontà politica saudita fu determinante nel rilanciare gli obiettivi di cooperazione economica. Il summit decise infatti di:

✓ attuare l'unione doganale nel gennaio 2003, due anni in anticipo rispetto alla scadenza allora prevista, e fissò la tariffa comune al 5% (un livello fino ad allora respinto dall'Arabia Saudita, che – con una tariffa media del 13% nel 1999 – utilizzava le barriere tariffarie a sostegno della sua strategia di sostituzione delle importazioni);

✓ completare il mercato comune entro fine 2007;

✓ adottare nel gennaio 2010 una moneta unica, sulla base di un processo che prevedeva gli obiettivi intermedi di ancorare tutte le valute del Ccg al dollaro entro fine 2002² e di definire entro fine 2005 i criteri di convergenza economica³.

L'unione doganale, entrata effettivamente in vigore nel gennaio 2003, ha rappresentato un passaggio di grande importanza dopo quasi due decenni di continui rinvii ed è stata particolarmente rilevante per i negoziati con i partner esterni: si ricordi infatti che il mandato negoziale europeo, approvato nel 1991, poneva l'unione doganale tra i paesi del Ccg come *condicio sine qua non* per avviare i negoziati per il libero scambio tra Ue e Ccg⁴.

² E in effetti la sola valuta allora non ancorata al dollaro – il dinaro kuwaitiano, per decenni ancorato al Diritto speciale di prelievo – venne ancorato al dollaro dal gennaio 2003.

³ Questi hanno soltanto un valore informativo, e non selettivo, essendo previsto che tutti i paesi membri partecipino fin dall'inizio all'unione monetaria.

⁴ Che, a oltre 15 anni di distanza, non si sono ancora conclusi, sebbene – anche sotto l'impulso

Tuttavia, oltre all'unificazione delle tariffe esterne, non molto è stato fatto per l'implementazione dell'unione doganale. Tra le questioni ancora irrisolte vi è la redistribuzione dei proventi dei dazi doganali tra gli stati membri. Inoltre, Arabia Saudita e Oman mantengono alcune esenzioni all'unione doganale. Infine, al Segretariato del Ccg mancano le capacità amministrative e finanziarie nonché i poteri per definire regole e procedure doganali comuni, per smantellare i controlli doganali interni e soprattutto per negoziare con attori esterni per conto degli stati membri⁵. Del resto, non sorprende la riluttanza dei regimi del Golfo a delegare ad un organismo puramente amministrativo poteri che sono propri dell'ambito nazionale, e questa riluttanza costituisce un problema anche per l'integrazione monetaria, che richiede evidentemente una delega rilevante – anche se non necessariamente così intensa come quella adottata nell'area dell'euro – ad una autorità monetaria centrale.

L'unione monetaria

Se si dà ormai per scontato che il mercato comune non sarà completato entro fine 2007, l'attenzione si è focalizzata piuttosto sull'obiettivo di una moneta unica nel 2010 che appare, almeno sulla carta, di più semplice realizzazione, nonostante le sue

della presidenza tedesca – negli ultimi mesi vi sia stato un notevole intensificarsi dei negoziati.

⁵ G. LUCIANI - F. NEUGART (eds.), *The EU and GCC. A New Partnership*, Bertelsmann Stiftung/CAP/RSCAS, February 2005, p. 27.

¹ «Non siamo riusciti a realizzare gli obiettivi che avevamo fissato venti anni fa. ... Non abbiamo ancora costituito una forza armata unitaria che funga da deterrente contro i nemici e da sostegno per gli amici. Non abbiamo realizzato un mercato comune, né formulato una posizione unitaria sulle crisi politiche. L'obiettività e la franchezza ci impongono di affermare che troppo poco è stato raggiunto e ci ricordano che la parte principale è ancora da realizzare. ... Ci stiamo muovendo a un passo lento che non si adegua al mondo moderno. ... Il nostro eccessivo attaccamento al concetto tradizionale di sovranità è il principale ostacolo agli sforzi verso l'unificazione».

importanti implicazioni economico-finanziarie⁶. Infatti negli ultimi vent'anni, dopo le svalutazioni attuate nel 1986 da Arabia Saudita e Oman, tutte le valute del Ccg hanno conservato un cambio fisso contro il dollaro, con la sola eccezione del dinaro kuwaitiano, la cui banda di oscillazione nei confronti del dollaro non ha comunque superato il 3,5%. Si è così avuto in tutto il Ccg un grado straordinario di stabilità valutaria.

I potenziali benefici dell'integrazione monetaria sono ben noti: la riduzione dei costi di transazione e dunque la facilitazione delle attività commerciali e finanziarie nella regione, lo sviluppo di un mercato regionale dei capitali, l'accresciuta protezione di fronte ad attacchi speculativi sui cambi. L'integrazione monetaria è facilitata dal fatto che la struttura economica sostanzialmente simile degli stati membri (dominata dal settore degli idrocarburi) fa sì che gli eventuali shock economici subiti dai paesi del Ccg siano prevalentemente simmetrici e dunque difficilmente mettano a repentaglio la tenuta dell'integrazione monetaria. Inoltre, la forte fles-

sibilità del mercato del lavoro (che nel settore privato è in parte preponderante costituito da lavoratori immigrati, spesso con contratti temporanei) permette di rispondere ad eventuali shock con strumenti diversi dalla politica valutaria.

Cinque criteri di convergenza economica, sul modello dei criteri di Maastricht, sono stati definiti dai governatori delle banche centrali: tassi di interesse a breve non superiori di oltre 2 punti percentuali alla media dei tre paesi membri con i tassi più bassi; inflazione non superiore di oltre 2 punti percentuali alla media ponderata dei paesi membri; riserve valutarie non inferiori a 4 mesi di importazioni; deficit pubblico non superiore al 3% del Pil; debito pubblico non superiore al 60% del Pil.

Alla fine del 2005 solo Kuwait e Oman soddisfacevano tutti e cinque i criteri⁷. I criteri non rispettati dagli altri quattro paesi membri sono le riserve valutarie e l'inflazione (quest'ultimo con l'eccezione dell'Arabia Saudita). Il primo non costituisce un problema data l'attuale salute finanziaria dei paesi del Ccg, e rappresenta piuttosto una questione statistica (le riserve valutarie ufficiali costituiscono soltanto una parte limitata delle attività sull'estero delle monarchie del Golfo). Il secondo è l'effetto del boom economico, e non sembra avere una natura strutturale: nel Ccg l'inflazione è tradizionalmente a livelli molto

bassi, tanto che l'attuale accelerazione viene affrontata con interventi di controllo dei prezzi (affitti, materiali da costruzione, ecc.) piuttosto che con la politica monetaria o fiscale. Tuttavia, proprio l'accelerazione dell'inflazione sta mettendo in difficoltà il processo di unificazione monetaria.

Inflazione e integrazione monetaria

Infatti, lo sganciamento nello scorso maggio del dinaro kuwaitiano dal dollaro – motivato con la necessità di contrastare gli effetti inflazionistici dell'indebolimento del dollaro – ha messo in discussione il principale punto di forza del processo di integrazione monetaria, e cioè la prolungata stabilità dei tassi di cambio all'interno dell'area.

Certamente paesi – come quelli del Ccg – caratterizzati da una notevole apertura verso l'estero, da una base produttiva locale ristretta e, di conseguenza, da un'elevata domanda di beni di consumo prodotti all'estero sono particolarmente vulnerabili all'inflazione importata. E le pressioni al ribasso sul corso del dollaro esercitate dai consistenti squilibri finanziari statunitensi fanno temere una prolungata svalutazione delle valute del Ccg con evidente impatto sull'inflazione. Vi è dunque il timore che la rivalutazione del dinaro kuwaitiano possa stimolare decisioni simili (ma non necessariamente della stessa entità) nelle altre monarchie del Ccg, rimettendo in discussione la convergenza valutaria.

Ma l'accelerazione dell'inflazione è davvero imputabile

⁶ Per un'analisi dettagliata degli aspetti economico-finanziari della moneta unica e del suo ancoraggio valutario si vedano: E. JADRESIC, *On a Common Currency for the GCC Countries*, IMF Policy Discussion Paper 02/12, December 2002; G.T. ABED *et al.*, *The GCC Monetary Union: Some Considerations for the Exchange Rate Regime*, IMF Working Paper 03/66, April 2003; M. STURM - N. SIEGFRIED, *Regional Monetary Integration in the Member States of the Gulf Cooperation Council*, European Central Bank Occasional Paper no. 31, June 2005.

⁷ INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE, *Gulf Cooperation Council Countries*, 15 August 2006, p. 14. Paradossalmente si tratta dei due stati oggi al centro delle tensioni sull'integrazione monetaria.

per la maggior parte all'ancoraggio al dollaro? Si tratta davvero soprattutto di "inflazione importata"? Come si è detto, l'accelerazione della crescita dei prezzi al consumo sembra soprattutto un effetto del boom economico, che attrae tra l'altro una massiccia immigrazione di forza lavoro: la popolazione in Arabia Saudita sta aumentando al 3% l'anno, quella in Eau e Qatar addirittura a tassi intorno al 10% annuo, con un impatto notevolissimo su affitti e altri prezzi al consumo. In questo contesto di forti pressioni dal lato della domanda, la manovra del cambio (specie nella misura limitata finora adottata dalle autorità monetarie kuwaitiane⁸) ha effetti molto contenuti.

Non è dunque ovvio che la rivalutazione rispetto al dollaro sia in grado di esercitare un rilevante effetto anti-inflazionistico e non rappresenti piuttosto il tentativo da parte delle autorità di mostrare un certo attivismo su temi sensibili per la popolazione.

Diversificazione economica e integrazione monetaria

Ma la vera questione è forse più complessa. Non si tratta cioè tanto di scostamenti temporanei dell'inflazione dalla media regionale, quanto di un processo di diversificazione economica che potrebbe accrescere le differenze strutturali tra le economie del Ccg, riducendo quindi quello

Inflazione nei paesi del Ccg, 1989-2006 (%)

	media 1989- 1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Arabia Saudita	1,4	-1,3	-1,1	-1,1	0,2	0,6	0,4	0,7	2,3
Bahreïn	1,1	-1,3	-0,7	-1,2	-0,5	1,7	2,3	2,6	3,0
EAU	3,6	2,1	1,4	2,8	2,9	3,1	5,0	7,8	10,1 ¹
Kuwait	3,6	3,1	1,6	1,4	0,8	1,0	1,3	4,1	3,0
Oman	1,7	0,5	-1,2	-0,8	-0,3	0,2	0,7	1,9	3,2
Qatar	3,0	2,2	1,7	1,4	0,2	2,3	6,8	8,8	11,8

¹ 13,8% secondo fonti locali riportate da Meed.
Fonte: IMF, *World Economic Outlook*, April 2007.

che è spesso considerato un grande sostegno dell'integrazione, ossia la similarità tra le strutture economiche dei paesi membri del Ccg.

Già nel 2005 la Banca centrale europea segnalava che la diversificazione economica sarebbe stata – insieme allo sviluppo di istituzioni sovranazionali – la sfida cruciale per lo sviluppo della integrazione⁹. E tuttavia la diversificazione economica strutturale non è certo una novità. Ad esempio, data la sua dimensione (metà del Pil e due terzi della popolazione del Ccg), soltanto l'Arabia Saudita ha potuto puntare allo sviluppo di un settore industriale fondato sulla sostituzione delle importazioni, obiettivo che era ed è irrealizzabile per stati di dimensione ridotta come gli altri membri del Ccg. E proprio questo divario ha a lungo ritardato l'attuazione dell'unione doganale, visto l'utilizzo saudita di tariffe elevate a protezione delle industrie nascenti.

Ma nei confronti di questa tesi pessimistica si può far valere un altro argomento. I due paesi a più alta inflazione – Eau e Qatar (cfr. la tabella) – sono anche i più avanzati nella diversificazione economica, oltre che quelli a più elevato reddito pro capite (rispettivamente 33 e 63 mila dollari nel 2006). Se la loro rapida crescita degli ultimi anni dovesse essere frenata da politiche rigidamente anti-inflazionistiche per rispettare i criteri di convergenza, l'unione monetaria verrebbe a confliggere con l'interesse nazionale e i processi di integrazione regionale non potrebbero non soffrirne gravemente. Ma in realtà il processo che è in corso nel Ccg è piuttosto quello opposto: l'imitazione della diversificazione economica attuata con particolare successo in questi due paesi, e soprattutto negli Eau. Si potrebbe cioè verificare un processo di convergenza a livelli inflazionistici più alti di quelli tradizionali. E non si tratterebbe di un prezzo troppo grave se esso implicasse una intensificazione della diversificazione e conducesse ad una accelerazione della crescita economica.

⁸ Alla decisione annunciata il 20 maggio il dinaro kuwaitiano ha registrato una rivalutazione rispetto al dollaro dello 0,37%, dopo di che il cambio è stato conservato stabile contro il dollaro.

⁹ M. STURM - N. SIEGFRIED, *Regional Monetary Integration in the Member States of the Gulf Cooperation Council*, cit.

Conclusione

Nonostante le sempre più evidenti difficoltà, l'unione monetaria rappresenta la grande sfida dei prossimi anni. Lo scetticismo oggi prevalente dopo la decisione kuwaitiana di abbandonare l'ancoraggio al dollaro va temperato. Infatti, la lunga vicenda dell'unione doganale ha mostrato che il fattore cruciale non è il bilancio dei vantaggi e degli svantaggi economici, ma la volontà politica. E anche per l'unione monetaria la volontà politica sarà determinante.

Negli ultimi tempi si è assistito ad una crescente assertività regionale saudita, ma anche ai suoi limiti, ben evidenziati dal rapido collasso dell'accordo tra Fatah e Hamas raggiunto alla Mecca con la mediazione saudita. D'altro canto, cresce l'urgenza di contenere l'influenza regionale dell'Iran, minaccia che accomuna – seppur in diversa misura – tutti gli stati membri del Ccg. L'attuale contesto non è paragonabile al grave deterioramento regionale del 1979-80 che diede vita al Ccg, e neanche al drammatico impatto degli attentati dell'11 settembre sul sistema di alleanze e sulla sicurezza della regione, che stimolò la realizzazione dell'unione doganale. Ma un'Arabia Saudita più assertiva e un Iran percepito come più minaccioso potrebbero agire da forte stimolo verso un'accelerazione dell'integrazione nel Ccg.

In conclusione, se un ritardo nell'attuazione dell'unione monetaria non sarebbe certo sorprendente, anzi è lo scenario di gran lunga più probabile, non sono da

escludere neppure brusche accelerazioni determinate da fattori politici, come avvenne nel 2001 con l'unione doganale.

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- ✓ Europa
- ✓ Politica europea di vicinato
- ✓ Cina/Focus China
- ✓ Sicurezza e studi strategici

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- ✓ Turchia
- ✓ Paesi del Golfo
- ✓ Caucaso e Asia centrale
- ✓ Argentina
- ✓ Diritti umani

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

**Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it**

© ISPI 2007