Estratto da

L'UNIONE EUROPEA E I PAESI TERZI DEL MEDITERRANEO.

Accordi commerciali e scambi agroalimentari

Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE
Istituto Nazionale di Economia Agraria
Aprile 2002

CAPITOLO 2
LA POLITICA MEDITERRANEA DELL'UE E LE QUESTIONI DEL COMMERCIO AGRICOLO CON I PTM

2.1 La genesi della politica mediterranea globale

Si può dire che i rapporti tra l'UE ed i PTM siano nati assieme alla Comunità, grazie a specifiche disposizioni del Trattato di Roma (1957) che fornivano una cornice legale ai preesistenti rapporti tra i paesi membri della CEE ed i paesi del Mediterraneo[1]. Tale cornice ha rappresentato, in una prima fase, l'unico elemento istituzionale a sostegno degli accordi, in quanto questi rispondevano a interessi dettati da esigenze specifiche di singoli Stati membri, erano di natura bilaterale, di durata temporale limitata, molto eterogenei e sostanzialmente privi di una contestualizzazione di politica regionale[2] (Aliboni, 2001; Lombardi, 2001; Basile, Cecchi, 1988).

Gli accordi stipulati fino alla prima metà degli anni '70 erano di natura prevalentemente commerciale e coinvolgevano sia Israele – limitatamente agli aspetti commerciali – sia alcuni degli altri PTM considerati in questo studio (Cipro e i paesi del Mashrak erano esclusi), con i quali l'impianto era invece di tipo "associativo e cooperativo"[3]. In questo secondo caso erano previsti impegni finanziari da parte comunitaria nei progetti di sviluppo intrapresi dai partner, nonché una più corposa componente relativa alle agevolazioni commerciali. Quest'ultima non andava però molto oltre l'estensione ai PTM della clausola della "nazione più favorita" (NPF), prevista tra i paesi aderenti al GATT[4], e lasciava quindi intatte molte restrizioni imposte a tutela di produzioni agricole, tessili, siderurgiche e di petroliferi trasformati.

Sussiste una generale convergenza di opinioni circa la limitatezza dei risultati di tali accordi sullo sviluppo, l'integrazione economica e la crescita del commercio nella regione. Tra i principali motivi alla base di questo scarso impatto vengono addotti sia la mancanza di coordinamento tra gli accordi che il loro contenuto. L'approccio frammentario finiva per generare condizioni di conflittualità tra i paesi coinvolti senza perseguire un progetto organico per l'intera area, mentre sullo svi-

1 *Il Titolo IV del Trattato costitutivo della Comunità Europea, dedicato alla cooperazione con i paesi in via di sviluppo, conteneva due articoli che hanno retto le relazioni e gli scambi commerciali nella prima fase della politica mediterranea, prima di essere affiancati da strumenti plurilaterali di definizione dei rapporti. L'art. 113 prevedeva la stipulazione di "accordi tariffari e commerciali con i paesi terzi", mentre l'art. 238 concerneva la possibilità di stipulare "accordi che creano un'associazione che comporta reciproci diritti e obblighi, azioni comuni e speciali procedure".*

2 *A differenza dei rapporti con altre aree in via di sviluppo - retti, ad esempio, dalla Convenzione di Lomè (paesi ACP) - la prima fase dei rapporti con i PTM non è stata regolata e gestita nel quadro di una convenzione plurilaterale. In alcuni casi, gli accordi servivano a preservare i legami esistenti tra singoli paesi membri e le ex colonie (es. gli accordi con Marocco e Tunisia del 1969), in altri rappresentavano una prima azione per rafforzare i legami con la Comunità da parte di paesi che aspiravano alla piena adesione (es. Grecia 1961, Turchia 1963, Spagna 1970), in altri ancora erano una risposta alle pressioni di tradizionali partner commerciali che temevano effetti di discriminazione derivanti dalla formazione della Comunità stessa (es. Israele 1970, Malta 1971, Jugoslavia 1970).*

3 *Nell'evoluzione della politica esterna dell'UE i termini "associativo", "cooperativo" (e, più di recente, "partenariato") presentano slittamenti di significato, che peraltro risentono anche dell'esigenza di adattare le politiche ai diversi contesti. Una discussione di ampio respiro su tali temi, riferita al Mediterraneo, è disponibile in Mareceau, Lannon (2001) ed in particolare nel saggio di Flaesch-Mougin. Nel seguito si utilizzeranno espressioni generali, quali "accordi di prima generazione", per riferirsi allo stato delle relazioni definite alla fine degli anni '70, e "nuovi accordi", per quelli degli anni '90. Nel riferimento ai singoli paesi si utilizzerà invece la terminologia ufficiale dell'UE.*

4 *La clausola NPF impone l'estensione a tutti gli altri membri OMC delle migliori condizioni di accesso concesse da ciascuno di essi a qualunque paese. Il trattamento NPF rappresenta quindi una preferenza solo se concesso a paesi non aderenti all'OMC, mentre trattamenti più liberali, che non fossero estesi agli altri membri OMC, contrasterebbero per definizione con il principio di "non discriminazione" commerciale stabilito dalla clausola NPF. Tuttavia, qualora gli accordi siano conformi ai requisiti dell'art.24 del Gatt (coinvolgimento di "sostanzialmente tutto il commercio", prospettiva di costituzione di un'area di libero scambio o una unione doganale, non incremento in media delle protezioni verso paesi terzi), essi vengono considerati compatibili con l'OMC, in quanto possono essere considerati un progresso nella liberalizzazione degli scambi e non un mero aggiramento della clausola NPF.*

luppo dei PTM pesava la chiusura dei mercati comunitari a molti prodotti agricoli e ad alcuni manufatti di importanza strategica[5].

Solo a partire dal vertice di Parigi (1973) la CEE ha impostato un quadro comune per la gestione dei rapporti con i paesi mediterranei. La riconsiderazione della politica mediterranea della Comunità nasceva, da un lato, sotto la spinta della crescita del numero di membri della CEE (con l'imminente ingresso di Regno Unito, Danimarca e Irlanda, e le prospettive di allargamento verso Grecia, Spagna e Portogallo) e, dall'altro, per le preoccupazioni dovute alle tensioni politiche addensatesi intorno al Mediterraneo ed al Medio Oriente ed alle possibili complicazioni nell'approvvigionamento energetico (Aliboni 2001; Basile, Cecchi, 1988).

L'obiettivo di massima del rafforzamento del dialogo euro-arabo e della presenza della CEE nell'area, da perseguire attraverso la cooperazione orientata al riequilibrio socioeconomico, l'integrazione e lo sviluppo economico dei partner, diede corpo alla *politica mediterranea globale*, articolata in una prima generazione di accordi di associazione o di cooperazione economico-finanziaria[6]. Pur mantenendo un *focus* commerciale, gli accordi di prima generazione erano meglio coordinati rispetto alla precedente esperienza. Stipulati sulla base dell'art.113, per quanto riguarda Israele, e dell'art.238 per gli altri PTM, essi già introducevano alcune delle linee che caratterizzano l'attuale "partenariato euromediterraneo" (PEM)[7]. La loro durata era illimitata e gli accordi stipulati ai sensi dell'art.238 prevedevano una parte finanziaria[8] che costituiva oggetto di protocolli quinquennali per stabilire gli importi dell'aiuto accordato dalla Comunità su base bilaterale, finalizzato alla fornitura di tecnologie e assistenza. Si trattava di aiuti non rimborsabili e prestiti della Banca Europea degli Investimenti (BEI), sostanzialmente svincolati da precisi obiettivi di politica economica da parte dei paesi beneficiari (Lombardi, 2001). Già agli esordi della politica mediterranea globale sussisteva una distinzione rilevante per i "PTM settentrionali" (Turchia, Cipro e Malta), con i quali gli accordi erano di tipo "associativo" e delineavano stadi successivi di liberalizzazione commerciale fino all'istituzione di una unione doganale (UD) con l'UE.

Le concessioni commerciali erano asimmetriche, a favore dei PTM, e solo Turchia, Cipro, Malta e Israele garantivano alle esportazioni comunitarie alcune concessioni reciproche. Gli altri PTM godevano di agevolazioni di tipo unidirezionale e si limitavano ad offrire alla Comunità il regime NPF ed un generico impegno ad introdurre misure di preferenza. Le preferenze avevano l'obiettivo esplicito di favorire un processo di specializzazione produttiva tra le due sponde del Mediterraneo: il duplice flusso commerciale atteso avrebbe visto esportazioni di prodotti agricoli di

5 *Approfondimenti sugli aspetti economici e commerciali delle politica mediterranea dell'UE precedente gli anni '90 sono disponibili in Tovias (1996), Tangermann (1996), Basile, Cecchi (1988) e Pomfret (1986).*

6 *La nuova politica tentava di armonizzare contrapposte correnti di pensiero degli anni '60 sulla posizione della Comunità Europea nell'area mediterranea: il regionalismo francese veniva soddisfatto dal nuovo approccio globale, che creava un rapporto specifico e preferenziale tra la Comunità e i suoi vicini; mentre il mondialismo liberale della Germania si ritrovava nella centralità della componente commerciale negli accordi e nella limitata preferenzialità rispetto agli altri PVS (Guazzone, 1991).*

7 *Il PEM, originato dalla Conferenza di Barcellona del 1995, viene esaminato in dettaglio nei paragrafi successivi. I suoi legami con la stagione degli anni '70 riguardano soprattutto l'approccio "globale", e quindi il riconoscimento dell'importanza dello sviluppo economico complessivo e della riduzione del divario tra l'UE ed i paesi mediterranei come condizioni del mantenimento dell'equilibrio politico dell'area, così come l'esigenza di ampliare i fronti dell'intervento in ottica di integrazione delle due regioni. Anche le soluzioni tecniche adottate per il commercio agricolo mantengono oggi un'impostazione analoga a quella degli accordi di prima generazione. Va infine considerato che tali accordi definiscono la cornice dei rapporti attuali sia con i PTM per i quali i nuovi accordi di associazione euromediterranei sono ancora in negoziazione (Siria), o non ancora operanti (Algeria, Egitto, Giordania, Libano), sia, in parte, con i tre PTM coinvolti nell'allargamento (Cipro, Malta, Turchia).*

8 *L'accordo di cooperazione del 1975 con Israele rappresenta un caso particolare perché, dato il livello di sviluppo raggiunto da questo paese, prende in considerazione l'instaurazione progressiva di una zona di libero scambio. Per questo motivo la cooperazione è stata impostata soprattutto sul piano commerciale (con concessioni reciproche) mentre le altre dimensioni economiche, finanziarie e tecniche sono state aggiunte in un secondo momento (1977) sotto forma di assistenza finanziaria e prestiti, peraltro a condizioni di mercato, da parte della BEI.*

tipo mediterraneo e manufatti a tecnologia matura, oltre alle tradizionali materie prime, dai PTM verso l'Unione, ed esportazioni in senso contrario di prodotti agricoli di base, manufatti a tecnologia avanzata e beni di investimento in generale. In tale ottica, si giunse ad esplicitare l'idea della creazione di un'area di libero scambio (ALS) da realizzarsi entro il 1977. Tale idea, tuttavia, si rivelò incompatibile sia con la PAC che, per altri settori, con le limitazioni imposte per alcuni prodotti ritenuti "sensibili", per i quali i produttori europei erano considerati vulnerabili dalla concorrenza estera[9] (Basile, Cecchi, 1988).

Per quanto di ampiezza molto differenziata per paese, le preferenze commerciali si tradussero in condizioni di accesso a dazio zero per un ampio insieme di prodotti industriali dei PTM, sia pure nel rispetto di "norme di origine" che limitavano fortemente la possibilità per il paese mediterraneo di riesportare verso l'UE prodotti di paesi terzi e con alcune eccezioni per i comparti "sensibili" richiamati in precedenza. Si prevedevano, inoltre, singole concessioni di vario genere per le esportazioni di prodotti agricoli dei PTM, sebbene subordinate alle linee fortemente protezionistiche della PAC[10].

L'accesso preferenziale per l'agricoltura fu quindi limitato a prodotti non concorrenziali (frutta tropicale) e a produzioni tipiche mediterranee, tra cui soprattutto ortaggi, frutta e agrumi. Le riduzioni tariffarie per tali prodotti erano abbastanza consistenti, ma in genere applicate a limitati contingenti che rispettavano i vincoli della PAC[11]. I vincoli, nel caso dell'ortofrutta, consistevano in calendari che impedivano l'afflusso di prodotti nella stagione di produzione interna e, per numerosi prodotti considerati "sensibili", in dazi compensativi in caso di mancato rispetto del prezzo limite comunitario[12]. Di fatto, le preferenze in questione erano intese a consolidare i tradizionali flussi di commercio agricolo mediterraneo verso l'UE.

Nel periodo successivo alla tornata di accordi della seconda metà degli anni '70, la politica mediterranea della CEE si è andata progressivamente risolvendo nella gestione corrente delle relazioni tra la Comunità ed i PTM. Da un lato l'allargamento dell'UE a Grecia, Spagna e Portogallo, che ha portato ad una decontestualizzazione "di fatto" di tale politica, dall'altro le difficoltà collegate ai rapporti tra Israele e i paesi arabi ed alle divergenze con gli Stati Uniti circa l'intervento nell'area, hanno determinato una posizione di stallo fino alla fine della guerra del Golfo (Aliboni, 2001).

L'unico aspetto di qualche rilievo ai fini della ricostruzione delle preferenze agricole è rappresentato dalle rinegoziazioni del 1987-88 dei protocolli agricoli degli accordi di prima generazione. L'iniziativa, finalizzata ad attenuare l'erosione delle preferenze mediterranee determinata dagli allargamenti verso sud dell'Unione (Spagna, Grecia e Portogallo) e dalle concessioni tariffarie a vantaggio di altri PVS (paesi ACP, Sistema di Preferenze Generalizzate[13]), venne attuata attraverso una significativa riduzione tariffaria, parallela a quella implementata a favore di Portogallo e Spagna in base alle disposizioni transitorie preliminari all'adesione, ed un ampliamento dei prodotti considerati (soprattutto per Israele e Giordania). Vennero, tuttavia, perfezionati anche i vincoli quantitativi,

9 *Probabilmente l'obiettivo dell'ALS mediterranea rispondeva semplicemente alla necessità di ottemperare alle disposizioni dell'art.24 del GATT, cosa resa ancor più necessaria dall'ostilità degli Stati Uniti verso l'iniziativa comunitaria nell'area.*

10 *Le concessioni comportavano riduzioni tariffarie di varia importanza, prevalentemente tra il 20% e l'80%, che interessavano la maggior parte delle tradizionali esportazioni agricole (dall'80 al 90%).*

11 *I contingenti di importazione sono volumi di merci autorizzati all'importazione nell'Unione sotto determinate agevolazioni tariffarie o di prezzo; in genere, i diritti di dogana tornano pienamente applicabili qualora venga superato il contingente. Le implicazioni dell'imposizione di vincoli quantitativi sono discusse nel par. 2.6.2 e nell'Appendice tematica.*

12 *Il tema è approfondito in dettaglio nell'Appendice tematica in coda al capitolo.*

13 *L'SPG prevede un complesso sistema di preferenze commerciali unilaterali a favore dei PVS. L'abbattimento delle tariffe e dei dazi specifici sulle importazioni dai PVS è distinto per prodotti (in base al grado di sensibilità della produzione interna alla concorrenza internazionale) ed è perfezionato da sistemi di incentivi collegati all'impegno dei paesi beneficiari nella lotta contro la produzione ed il traffico di droga, la tutela dei diritti dei lavoratori, la tutela dell'ambiente.*

con l'introduzione di ulteriori contingenti e quantità di riferimento (QR). In sostanza, il vincolo rappresentato dalla PAC impose un intervento di portata limitata, che inoltre trascurava l'effetto negativo sulle quote di mercato dei partner mediterranei conseguente al miglioramento delle condizioni di accesso ai mercati comunitari per paesi con strutture di esportazione agricola simili (Basile, 1985).

Verso la fine degli anni '80 il bilancio della politica mediterranea della CEE si rivelava deludente: quello che era stato interpretato come il volano dello sviluppo dei paesi mediterranei, vale a dire l'integrazione commerciale con l'UE, registrava addirittura un rallentamento, mentre in molti casi aumentava il deficit dei PTM nel commercio agricolo. Del resto, anche le risorse finanziarie assegnate alla cooperazione economica erano state scarse e questa aveva avuto effetti limitati, senza riuscire ad attrarre finanziamenti privati. Più in generale, anche le situazioni interne ai PVS mediterranei non presentavano rilevanti segni di miglioramento, dato l'alto tasso di incremento demografico che sembrava annullare l'effetto della crescita economica registrata in quegli anni (Basile, 1990; Bacarella, 1996; Barba Navaretti, Faini, 1997).

2.2 La Conferenza di Barcellona e il partenariato euromediterraneo

La Conferenza ministeriale euromediterranea di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995 ha formalmente lanciato l'attuale "partenariato euromediterraneo" (PEM) tra l'UE e i 12 PTM, determinando una svolta nella politica mediterranea. In un contesto geopolitico radicalmente mutato, l'UE si è trovata di fronte ad una progressiva marginalizzazione dal processo di pace in Medio Oriente, avvertendo contestualmente l'esigenza di ovviare agli squilibri interni all'Unione causati da un eccessivo orientamento verso Est degli interessi europei (Aliboni, 2001). Nel periodo immediatamente successivo alla guerra del Golfo è, quindi, maturata l'esigenza del rafforzamento della politica mediterranea, la consapevolezza dei risultati limitati raggiunti dagli accordi di prima generazione e la necessità di modificare e rendere più incisivo l'intervento.

La revisione della politica mediterranea dell'UE è stata finalizzata ad una maggiore cooperazione di ordine tecnico, finanziario e commerciale ed a contribuire al processo di pace e allo sviluppo armonico della regione[14]. Nella fase pre-Barcellona l'Unione aveva avviato una contenuta espansione delle preferenze commerciali ed un leggero rafforzamento e rimodulazione di strumenti e obbiettivi della cooperazione finanziaria. Sul primo fronte i vincoli imposti dalla PAC hanno consentito solo una limitata crescita dei contingenti[15]. Per la cooperazione tecnica e finanziaria la conclusione, tra il 1991 e il 1992, dei quarti protocolli finanziari ha consentito un primo incremento della dotazione, da molti ritenuta minima, l'introduzione di modalità di erogazione dei fondi per capacità di spesa, nonché l'attenuazione del carattere bilaterale dei rapporti e l'introduzione di interventi aventi carattere ambientale e regionale[16].

Con l'avvio del PEM i nuovi approcci agli scambi commerciali, alla cooperazione e al sostegno finanziario tra le due sponde del Mediterraneo vengono approfonditi in misura significativa,

14 Tra il vertice di Lisbona (1992) ed il Consiglio Europeo di Corfù (1994) l'UE avvia alcuni nuovi schemi di gestione della politica mediterranea (la "Nuova politica mediterranea" e la "Politica mediterranea rinnovata") in cui si sottolineano i nessi tra cooperazione e garanzie di pace, sicurezza, stabilità e benessere dei paesi dell'area e viene dato incarico alla Commissione di predisporre un documento di natura strategica secondo cui la nuova politica mediterranea dell'UE, supportata da una congrua assistenza finanziaria, viene fondata sull'istituzione di un partenariato euromediterraneo. La creazione, a termine, di una vasta zona di libero scambio costituisce l'elemento centrale della strategia proposta.

15 Cfr. Reg. (CE) n.1764/92, che ha accentuato lo smantellamento tariffario aumentando, per il periodo 1992-1995, del 5-3% annuo i contingenti per le importazioni a tariffa ridotta di numerosi prodotti, tra cui fiori, patate, pomodori freschi e pelati, agrumi, succhi di arancia, vini, provenienti da Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria e Tunisia.

16 Cfr. Regg. (CE) n.1762/92 e 1763/92.

nella prospettiva di un graduale allineamento dei PTM all'UE. Il PEM è articolato in tre settori (Euro-Mediterranean Conference, 2000c):

1. *settore politico e della sicurezza*, che promuove meccanismi che mirano a definire uno spazio comune di pace e stabilità, attraverso il rafforzamento del dialogo politico e l'assunzione di impegni su princìpi di fondo quali il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la costruzione dello stato di diritto e di sistemi politici democratici;
2. *settore economico e finanziario*, che promuove uno spazio economico euromediterraneo di prosperità condivisa, attraverso l'instaurazione di un'ALS e rafforzando parallelamente la cooperazione economica e finanziaria. La cooperazione economica investe una pluralità di aspetti (ALS, investimenti privati locali e stranieri, ambiente e risorse, ruolo delle donne, agricoltura, infrastrutture, ricerca) ed assume l'esigenza dell'integrazione anche tra i PTM[17]. La cooperazione finanziaria viene considerata strettamente collegata alla prospettiva di costruzione dell'ALS mediterranea; quindi, rispetto al passato, essa va rafforzata e sottoposta ad una programmazione vincolante che tenga conto dei progressi nelle politiche macroeconomiche dei paesi beneficiari;
3. *settore sociale, umano e culturale*, che promuove il decentramento della cooperazione e l'estensione dei suoi princìpi alla società civile ed opera a sostegno dell'istruzione, della formazione, dei giovani, dei settori cultura e informazione, delle popolazioni migranti e della sanità. È prevista anche una cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni per combattere il traffico degli stupefacenti, il terrorismo, l'immigrazione clandestina e la criminalità internazionale.

Nella Dichiarazione di Barcellona l'agricoltura viene considerata sia sotto il profilo della costruzione dell'ALS, sia come comparto di riferimento per la cooperazione economica con i PTM. Nel primo ambito è significativa l'assenza di una prospettiva definita di liberalizzazione degli scambi agricoli[18], aspetto che oltre a rappresentare un'attenuazione dell'impianto liberista del PEM, configura anche una contraddizione tra strumenti ed obiettivi della politica comunitaria, se si considera il ruolo del protezionismo agricolo nel favorire i flussi di immigrazione nella Comunità (Lombardi, 2001)[19].

Sul versante della cooperazione, invece, si rileva l'importanza della ristrutturazione e dell'ammodernamento del comparto e dell'assunzione di un'ottica di sviluppo rurale integrato. La cooperazione dovrebbe prioritariamente mirare all'assistenza tecnica ed alla formazione, alla diversificazione delle produzioni, alla riduzione della dipendenza alimentare, alla tutela del valore ambientale e sociale dei sistemi agricoli mediterranei. Finalità analoghe hanno portato all'estensione dei programmi di cooperazione anche al settore della pesca.

---

17 *L'integrazione tra i mercati dei PTM – e peraltro anche tra questi e gli altri partner preferenziali dell'UE ed in particolare i PECO – viene ritenuta necessaria ad evitare che l'UE si avvantaggi del suo divenire fulcro di sistemi di accordi bilaterali con economie minori che non garantiscono l'un l'altra le stesse preferenze (modello hub and spoke). Il centro (hub) può avvantaggiarsi sia dal punto di vista strettamente commerciale, in quanto può scambiare con tutti i partner a dazi inferiori a quelli che essi si concedono reciprocamente (Lipsey, 1990), sia da un punto di vista localizzativo, in quanto in grado di offrire accesso ad un mercato più ampio. Questo favorisce traslazioni di imprese verso il centro, quindi un maggiore sviluppo industriale e salari relativamente più alti rispetto alla periferia (Krugman, 1993).*

18 *"(…) partendo dai flussi tradizionali e nella misura permessa dalle differenti politiche agricole e tenendo conto dei risultati raggiunti nel quadro dei negoziati GATT, il commercio dei prodotti agricoli sarà progressivamente liberalizzato mediante l'accesso preferenziale e reciproco tra le parti" (Euro-Mediterranean Conference, 2000c).*

19 *Nel caso del commercio agricolo dell'UE con i PTM o i PECO, le forti barriere protezionistiche imposte dalla PAC ed il divario nelle dotazioni di capitale e lavoro dell'UE e dei suoi partner suggeriscono che le restrizioni del commercio provocano un aumento dell'immigrazione nell'UE, peraltro sovente diretta verso le agricolture dell'Unione. La liberalizzazione del commercio agricolo rappresenterebbe quindi un contributo al governo dei flussi migratori nel Mediterraneo (Faini, 1997; Straubhaar, 1988; Emerson, 1982). È peraltro probabile che il nesso tra migrazioni e commercio si eserciti anche sul piano politico delle concessioni reciproche tra paesi di origine e destinazione dei flussi migratori (attivo contributo dei PTM alla gestione delle migrazioni mediterranee contro maggiori concessioni finanziarie e commerciali da parte dell'UE).*

2.3 Accordi di associazione, partenariati di adesione e cooperazione finanziaria

Mentre la Dichiarazione di Barcellona ha valore squisitamente politico, gli strumenti legalmente vincolanti che definiscono le relazioni con i PTM sono rappresentati dagli accordi di associazione e dai regolamenti che definiscono il funzionamento della cooperazione finanziaria. Ed è soprattutto in tali ambiti che si esercitano le forme di differenziazione della politica dell'UE nei confronti dei diversi PTM (Flaesh-Mougin, 2001). La distinzione fondamentale riguarda ancora le relazioni con i PTM in pre-adesione e quelle con gli altri nove PTM[20]. Nel primo ambito i rapporti sono definiti sulla base dei vecchi accordi di associazione degli anni '70, delle loro realizzazioni e dello stato dei partenariati di adesione all'UE. Nei confronti degli altri nove PTM, la struttura delle relazioni è definita dagli accordi di associazione euromediterranei (AAEM)[21], che presentano alcune analogie di struttura con gli accordi con i PECO, sebbene sia esclusa la prospettiva di adesione all'UE (tab. 2.1).

2.3.1 Gli accordi con i candidati all'adesione

Per Cipro, Malta e Turchia gli accordi di associazione di prima generazione sono parte dei riferimenti per la definizione della cooperazione economica e finanziaria, le preferenze commerciali reciproche e la costruzione delle UD. Tuttavia, le attuali linee della cooperazione sono assorbite dalle strategie di preadesione – orientate a favorire il progressivo adeguamento delle legislazioni nazionali alla legislazione comunitaria e la partecipazione ad alcuni programmi comunitari – affiancate da negoziati su tutti i capitoli dell'*acquis* comunitario. Il processo è orientato dai criteri politici, economici e di implementazione dell'*acquis* definiti dal Consiglio di Copenaghen (1993). Il primo insieme di criteri si riferisce alla stabilità istituzionale ed ai numerosi requisiti necessari per garantire regimi democratici, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle minoranze. I criteri economici possono essere riassunti nei due requisiti fondamentali dell'esistenza di una economia di mercato funzionante e della capacità di rispondere alla pressione concorrenziale e alle forze di mercato attive nell'UE. La realizzazione dei programmi ed azioni necessari per permettere l'applicazione delle norme e degli standard comunitari e delle politiche comuni (*acquis*) costituisce il terzo insieme di criteri.

In termini commerciali, l'UD rappresenta una componente rilevante delle strategie di preadesione della Turchia, con la quale è in funzione dal 1996, e di Cipro, dove è in corso di perfezionamento sulla base del relativo accordo del 1987. I protocolli per le due UD, nonché una serie di accordi su specifici prodotti, hanno approfondito nel tempo le preferenze degli anni '70, riducendo progressivamente il numero di eccezioni sul versante industriale – peraltro concentrate in alcuni comparti tradizionali e, quindi, di importanza economica relativamente maggiore per i tre PTM – ed ampliando in misura significativa le vecchie preferenze agricole. L'agricoltura fruisce di una liberalizzazione reciproca asimmetrica, sostanzialmente collegata alla convergenza dei tre paesi alla PAC.

2.3.2 Gli accordi euromediterranei di associazione

(...)

20 *A questa si aggiungono altre rilevanti differenziazioni che sussistono all'interno dei due ambiti principali, in particolare in riferimento alle posizioni di Turchia, Israele ed Autorità Palestinese, che contribuiscono probabilmente a rendere quello con i PTM il più eterogeneo dei modelli "associativi" implementato dall'UE.*

21 *In questo caso, qualora non sia ancora operante l'AAEM, il riferimento giuridico è agli accordi di cooperazione della seconda metà degli anni '70.*

Gli AAEM disciplinano le relazioni di carattere politico, economico e commerciale, dettando anche le linee per il rafforzamento dell'azione di cooperazione economica, socio-culturale e finanziaria[23]. Sebbene definiti su base bilaterale e integrati da disposizioni specifiche per ciascun partner dell'UE, gli accordi sono simili per molti aspetti, in quanto basati su uno schema derivato dai tre capitoli fondamentali della Dichiarazione di Barcellona e strumentali alla liberalizzazione degli scambi commerciali entro un arco temporale di dodici-sedici anni[24]. Gli aspetti comuni coinvolgono quindi disposizioni politiche – riguardanti il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici e l'istituzionalizzazione del dialogo politico a diversi livelli – elementi di natura economica, e soprattutto commerciale, che occupano buona parte del testo degli accordi e degli allegati, e, infine, disposizioni socio-culturali[25].

Le disposizioni a carattere economico toccano una gamma amplissima di temi, mirando a conseguire la massima armonizzazione possibile tra l'UE ed i partner mediterranei in riferimento alla definizione dei mercati, delle condizioni della concorrenza, delle linee di cooperazione economica[26]. Tuttavia, per gli aspetti specificamente finanziari, la disciplina dell'assistenza dell'UE ai PTM (non prevista nel caso di Israele) definisce le principali aree tematiche interessate e le linee del dialogo, senza tuttavia specificare l'ammontare dell'assistenza finanziaria, essendo questo aspetto ricompreso nei regolamenti che delineano il MEDA[27].

Per quanto riguarda il commercio sono previsti impegni reciproci, che rilanciano l'ambizioso progetto di realizzare progressivamente un'area di libero scambio entro il 2010[28]. Nelle linee generali, il processo di liberalizzazione si presenta molto differenziato tra i comparti dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi, sebbene esistano disposizioni comuni che lasciano alle parti la possibilità di introdurre misure di salvaguardia tese a proteggere i produttori interni qualora intervengano rile-

23 *La gestione degli accordi è assicurata da un Consiglio di Associazione (a livello ministeriale) ed un Comitato di Associazione (a livello di funzionari), nonché dalla definizione di procedure di arbitrato per la composizione dei contenziosi. Gli accordi sono di durata illimitata, con un preavviso di sei mesi in caso di rinuncia.*

24 *In termini generali, solo gli accordi con Israele e con l'Autorità Palestinese presentano delle particolarità. Queste si ricollegano al maggiore livello di sviluppo economico di Israele, al difetto di sovranità statale dell'Autorità Palestinese, alle inevitabili particolarità politiche e diplomatiche della posizione dell'UE nei confronti delle due entità in questione.*

25 *Queste investono una gamma molto ampia di materie, tra le quali rientrano i diritti dei lavoratori e la riconduzione dei migranti irregolari di qualunque nazionalità al paese di ultima provenienza (con ampie differenze di dettaglio, su quest'ultimo punto, negli accordi con i diversi PTM).*

26 *Tutela dei diritti di proprietà intellettuali, liberalizzazione graduale degli appalti e servizi pubblici, politiche della concorrenza, aiuti di stato e regolazione dei monopoli, diritto di stabilimento degli investimenti esteri, cooperazione economica in molte materie (industria, ambiente, energia, trasporti, dogane, ecc.).*

27 *Il MEDA, acronimo del francese Mesures d'accompagnement, è lo strumento di cooperazione tecnica e finanziaria tra l'UE ed i PTM, emerso dal PEM, che ha progressivamente sostituito i vecchi protocolli finanziari quinquennali. Gli aspetti e i problemi essenziali di questa nuova forma di cooperazione sono considerati di seguito.*

28 *Il riferimento al 2010 va inteso come indicativo di una volontà politica che dovrebbe disciplinare la condotta delle parti. In effetti, i protocolli allegati agli AAEM, che definiscono le preferenze commerciali reciproche ed i calendari di smantellamento tariffario, sembrano mostrare una diversa tempistica. A causa anche dei ritardi nei negoziati e nell'entrata in vigore degli accordi, solo quello con la Tunisia presenta un calendario di liberalizzazione compatibile con il 2010. All'opposto, l'accordo recentemente siglato con l'Egitto prevede un calendario che si estende su un arco temporale di 16 anni.*

vanti fattori perturbatori del funzionamento dei mercati[29]. Per i prodotti industriali gli accordi, pur essendo ancora asimmetrici a favore dei PTM, prevedono lo smantellamento delle tariffe in 12-16 anni[30] e rappresentano un'evoluzione significativa rispetto agli accordi di prima generazione, che spesso si caratterizzavano per concessioni unilaterali da parte della Comunità. Di fatto, la riduzione delle tariffe sarà di tipo quasi unilaterale a favore delle esportazioni di origine europea[31], poiché la maggioranza dei prodotti mediterranei hanno già libero accesso ai mercati UE in forza degli accordi di associazione di prima generazione. L'impegno dei PTM sulla liberalizzazione commerciale è quindi molto rilevante[32] e costituisce di gran lunga, assieme alla crescita ed alla rimodulazione della cooperazione finanziaria, la principale novità.

Per il commercio agricolo è invece prevista solo una liberalizzazione graduale e reciproca, sulla base dei flussi di scambio consolidati e nel rispetto dei risultati emersi in sede di negoziato OMC e di quanto consentito dalle politiche agricole delle parti. Anche in questo caso, l'evoluzione più significativa rispetto agli accordi di prima generazione riguarda l'impegno dei PTM ad introdurre misure di liberalizzazione preferenziale verso l'UE, la cui rilevanza può essere valutata riferendosi all'analisi svolta nel cap.1. Nel caso dei servizi, infine, gli accordi si limitano a rinviare agli sviluppi degli accordi multilaterali in materia.

2.3.3 La cooperazione finanziaria

L'altro asse portante del PEM è rappresentato dalle nuove modalità di gestione della cooperazione finanziaria, basate su un regime finanziario autonomo con la gestione di un'unica voce di bilancio per tutto il Mediterraneo (MEDA)[33]. Il MEDA sostituisce i vecchi protocolli quinquennali stipulati con i singoli paesi e ripartisce i fondi in funzione delle riforme intraprese dai PTM per l'aggiustamento strutturale e la transizione ad un'economia aperta e della loro capacità di assorbimento sulla base di programmi triennali di intervento. I tre PTM candidati all'adesione beneficiano anche di altri fondi destinati direttamente o indirettamente all'adesione[34].

---

29 *Le clausole standard prevedono la possibilità di interventi protezionistici qualora si constati l'esistenza di pratiche di dumping, o le importazioni avvengano in quantità o condizioni tali da arrecare pregiudizio ai produttori nazionali o a comparti dell'economia, o si verifichino penurie gravi nel paese esportatore o altre gravi disfunzioni negli scambi.*

30 *I prodotti che saranno oggetto di immediata abolizione delle tariffe sono prevalentemente beni capitali e intermedi esportati dall'Unione, per i quali le tariffe applicate dai PTM sono del resto le più basse. Beni di consumo e prodotti con tariffe più elevate saranno liberalizzati più gradualmente. I prodotti dell'industria alimentare sono in genere inclusi nel gruppo di prodotti con il periodo di transizione più lungo (fino a 12-16 anni per ottenere un'abolizione totale delle tariffe), mentre alla loro "componente agricola" si applicano dazi coerenti al livello di protezione dei prodotti corrispondenti.*

31 *Oltre Cipro, Malta e Turchia, solo Israele concedeva significativi accessi a dazio zero alle esportazioni industriali dell'UE in forza degli accordi di prima generazione. Con Israele l'accordo di libero scambio del 1976 e, in prospettiva, l'AAEM entrato in vigore nel 2000 approfondiscono le precedenti concessioni. Per gli altri PTM lo smantellamento tariffario imposto dai recenti AAEM è ben avviato solo in Tunisia.*

32 *L'ipotesi di liberalizzazione prevista dal partenariato euromediterraneo (PEM) presenta molte incognite per i PTM, considerato il diverso peso economico delle due aree ed i limitati risultati delle precedenti aperture dell'UE. Potenziali effetti negativi sul mercato del lavoro, difficoltà dei bilanci pubblici fortemente dipendenti dai diritti di dogana, rischi di accrescimento del debito estero, difficoltà e resistenze di molti comparti produttivi e dell'apparato pubblico, distorsioni nell'allocazione delle risorse dovuti ad asimmetrie nella liberalizzazione, possono influire pesantemente sul processo di apertura dei PTM. Gli effetti del PEM sui PTM sono analizzati da Khader (2001), Tovias (1996) e Rutherford et al. (1995).*

33 *Cfr. Reg. (CE) n.1488/96 e Reg. (CE) n. 2698/2000 (MEDA II).*

34 *Nei confronti di Cipro e Malta, il Reg. (CE) n.555/2000 rimpiazza l'ultimo protocollo finanziario coprendo il periodo 2000-2005, con una dotazione di 95 milioni di euro finalizzata all'adesione. Cipro accede anche ai fondi SAPARD (Special Accession Programme for Agricolture and Rural Development), un fondo speciale di preammissione non ancora esteso a Malta e Turchia. Con la Turchia è ormai definito un quadro finanziario unico per gli aiuti concessi al paese che garantisce che il complesso dei fondi (15% della dotazione bilaterale MEDA, più 50 milioni di euro/anno per le attività di preadesione) sia destinato alle riforme per il partenariato di adesione (Reg. (CE) n.390/2001 e Decisione 2001/235/CE).*

Nelle intenzioni, l'entità dei fondi MEDA è più che triplicata rispetto al passato. Infatti, nel periodo 1995-99, l'UE ha impegnato fondi per un ammontare superiore ai 4,6 miliardi di euro (3.437 milioni gestiti nel contesto del programma MEDA e 1.248 milioni con altre linee di bilancio). Nello stesso periodo la BEI ha concesso prestiti per un ammontare analogo, mentre gli stati membri dell'UE hanno fornito cospicui aiuti nell'ambito di programmi di cooperazione bilaterale. Infine il programma MEDA II (2000-2006) conta su un ammontare indicativo di risorse pari a 5,35 miliardi di euro.

Anche l'impostazione della cooperazione presenta novità, con la programmazione differenziata tra gli ambiti bilaterali, che coinvolgono solo i PVS mediterranei[35], e l'ambito regionale nella sua interezza. Il quadro strategico propone un forte ampliamento ed una riconsiderazione delle materie coinvolte ed è reso coerente con il mandato della Dichiarazione di Barcellona attraverso le linee stabilite dagli AAEM e dai regolamenti che strutturano il MEDA. Circa l'86% delle risorse MEDA 1995-99 sono state destinate alla cooperazione bilaterale, che comprende progetti per l'*adeguamento strutturale* (15% degli impegni), il *sostegno alla transizione economica e allo sviluppo del settore privato* (30%), il *sostegno all'equilibrio socioeconomico* (29%), la *tutela dell'ambiente* (6,8%), lo *sviluppo rurale* (4,5 %).

Tuttavia, gli impegni hanno dato luogo a pagamenti di molto inferiori (26% degli impegni, nel periodo 1995-99), a causa di numerosi fattori, anche riferibili alle complesse modalità di gestione dei progetti (INEA, 2001; Commissione Europea, 2000a).

(...)

35 *Israele, Cipro e Malta sono esclusi dalla cooperazione bilaterale in considerazione del livello di sviluppo economico relativamente elevato.*

al Reg. (CE) n.1981/94 dopo la sua emissione.

2.5 Una valutazione del partenariato euromediterraneo

Il partenariato euromediterraneo (PEM) individua la liberalizzazione commerciale preferenziale e la cooperazione tecnica e finanziaria come fili conduttori dello sviluppo e dell'integrazione dell'area e propone misure che connettono tale prospettiva a quella della liberalizzazione multilaterale. Gli AAEM ricalcano molto da vicino l'impostazione dell'Accordo dell'Uruguay Round nella liberalizzazione del commercio di manufatti e rinviano esplicitamente agli accordi multilaterali nel

37 Il par. 2.6, l'Appendice tematica e l'Appendice 2 approfondiscono le preferenze comunitarie a favore dei PTM, tralasciando i contenuti dei protocolli reciproci a favore dell'UE.

38 Principalmente si tratta di bovini vivi, carni, lattiero-caseari, cereali, patate da semina, oli vegetali, zucchero, alimenti per animali.

39 Cfr. Appendice tematica.

40 Nuovi protocolli agricoli reciproci sono già in vigore con la Tunisia, mentre con Israele i colloqui sono in corso e con il Marocco sono ritenuti prossimi all'avvio. Cfr. par. 2.7.

commercio di servizi. Lo stesso si può dire per la spinta a generalizzare la liberalizzazione preferenziale, incentivando i PTM ad adottare tra loro e con altri partner preferenziali dell'UE accordi analoghi agli AAEM (Lombardi, 2001). Anche il forte rilancio della cooperazione finanziaria è esplicitamente ritenuto strumentale ad assecondare l'apertura dei PTM al mercato UE e mondiale. Infatti, le linee di tale cooperazione sono impostate in modo molto simile a quelle degli interventi di aggiustamento strutturale operati nell'area dal FMI e dalla Banca Mondiale e derivano anche dalla consapevolezza dei pesanti effetti che, almeno nel breve periodo, la liberalizzazione avrebbe sugli equilibri socioeconomici e politici dei paesi coinvolti (Khader, 2001; Commissione Europea, 2000a).

Nonostante il forte orientamento del PEM verso liberalizzazione, privatizzazione e *deregulation*, le prospettive per il commercio agricolo sono molto più sfumate. Del resto, la stessa Dichiarazione di Barcellona è molto cauta in riferimento all'agricoltura. Considerando le articolazioni effettive del PEM, cioè lo stato degli accordi e della cooperazione finanziaria, l' "eccezione agricola" può essere inserita in un quadro più ampio.

Difficoltà e ritardi nelle negoziazioni e nell'entrata in vigore dei relativi accordi, così come nella cooperazione finanziaria e nell'attuazione di numerosi aspetti innovativi del PEM, hanno caratterizzato tutta la fase di avvio del "Processo di Barcellona". I problemi possono certo essere ricondotti ad alcuni punti spinosi dei negoziati (liberalizzazione commerciale da parte dei PTM, liberalizzazione del commercio agricolo da parte dell'UE, dotazione dei fondi MEDA), così come alle difficoltà legate all'implementazione di approcci sostanzialmente nuovi (modalità di gestione dei fondi MEDA, regionalismo e liberalizzazione del commercio Sud-Sud dei PTM), nonché alle evidenti interferenze negative dovute al blocco del processo di pace in Medio Oriente (INEA, 2001; Euro-Mediterranean Conference, 2000a e 2000b; Commissione Europea, 2000a).

Sullo sfondo, tuttavia, restano le incertezze dell'Unione circa la visione unitaria che dovrebbe supportare la differenziazione dei percorsi di associazione con i singoli PTM – fornire a ciascun paese simili *chances* di sviluppo mediante accordi quadro di matrice comune, ferme restando le differenze tra i vari paesi, che si spingono fino alla definizione di prospettive di adesione all'UE solo per alcuni di essi – nonché i problemi legati all'architettura istituzionale comunitaria che presiede alla definizione ed all'implementazione degli accordi (Flaesch-Mougin, 2001). In particolare, si sottolinea il ruolo dell'interazione tra fattori istituzionali, quali il peso del requisito dell'unanimità ed il ruolo autonomo del Parlamento europeo, e l'intrinseco legame tra gli accordi e gli interessi di singoli stati dell'Unione[41], soprattutto in tema di concessioni commerciali e di dialogo politico e sicurezza. Un intreccio che crea molteplici opportunità di blocco del processo di definizione e ratifica degli accordi e vincola in modo sostanziale i margini di manovra dell'UE nelle politiche rivolte ai diversi PTM, impedendo, tra l'altro, concessioni commerciali incisive nel settore agricolo.

In tale contesto, non sorprende che autori di diverso orientamento siano concordi nel riconoscere che dal PEM attuale non vi è ragione di attendersi particolari vantaggi commerciali per i PTM (Lombardi, 2001; Khader, 2001). Se nei comparti in cui la liberalizzazione da parte comunitaria c'è già stata alla fine degli anni '70 – e della quale i PTM non sono riusciti ad approfittare nella misura attesa – non vi dovrebbero essere novità rilevanti, queste sono sostanzialmente assenti anche nei comparti dove i PTM potrebbero avere un vantaggio competitivo, in quanto il commercio agricolo resta ingessato da un sistema di contingenti e calendari di importazione volti a contenere le possibilità di espansione commerciale dei nostri partner nei mercati dell'UE.

Considerando, inoltre, che ulteriori progressi nella liberalizzazione multilaterale dovrebbero

41 *Il carattere particolarmente "impegnativo" del modello associativo proposto ai PTM riconduce gli accordi di nuova generazione alla base giuridica fornita dall'art. 310 del Trattato (ex art. 238), al quale si sottrae solo l'accordo interinale con l'Autorità Palestinese. L'art. 310 implica che ciascun accordo debba essere ratificato dal partner mediterraneo, dal Consiglio dell'UE e da tutti gli Stati membri.*

comunque determinare ulteriori erosioni della componente tariffaria dei margini di preferenza, si può concludere che l'attuale profilo del PEM si basa su uno scambio tra liberalizzazione commerciale dei PTM a favore dell'UE contro erogazione di fondi MEDA e finanziamenti a tasso agevolato a favore dei primi.