

Unione Europea (UE) e Paesi del Sud del Mediterraneo. Problemi e prospettive nel settore agricolo dall'adozione dello strumento di vicinato e partenariato (2007-2013).

Sommario: -1.Introduzione.- 2. Lo strumento di vicinato e partenariato (ENPI): allocazione finanziaria.- 3. Quali opportunità si presentano nel settore agricolo dall'adozione dell'ENPI?- 4. Potenziali problemi nel settore agricolo dall'adozione dell'ENPI.-5.Conclusioni.

## 1.Introduzione.

Le Comunità economiche europee (CEE) hanno iniziato, dalla metà degli anni 60, a formare una politica mediterranea nel settore agricolo basata essenzialmente su accordi commerciali preferenziali e di associazione con i singoli paesi del bacino (i cosiddetti accordi di prima generazione)<sup>1</sup>. Fu però la conferenza di Parigi del 1973 a compiere il primo passo essenziale verso una organica politica agricola mediterranea, attraverso l'adozione della Politica globale mediterranea, con l'obiettivo di superare la frammentazione degli accordi bilaterali precedenti. I risultati di questa prima fase della politica mediterranea comunitaria non furono però soddisfacenti. Gli obiettivi prioritari della crescita e dello sviluppo economico non furono raggiunti e, al contrario, le condizioni di molti di questi paesi peggiorarono. Il protezionismo nel settore agricolo e la carenza di risorse finanziarie fu una delle cause più importanti di questo fallimento. A ciò si aggiunsero gli effetti dell'ingresso di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986) nella CEE. Infatti, sebbene l'ampliamento costituì un indubbio successo politico ed economico per la Comunità, l'ingresso nel mercato comunitario dei produttori ortofrutticoli dei tre paesi si rivelò una perdita di competitività netta per le produzioni dei Paesi Terzi.

Una seconda fase della politica agricola mediterranea dell'Unione si aprì nel 1992 sotto la formula di Politica mediterranea rinnovata. La Politica mediterranea rinnovata consisteva nel potenziamento delle intese preesistenti e nell'elaborazione di nuovi programmi di assistenza che, attraverso il trasferimento di tecnologia, dovevano contribuire allo sviluppo socio-economico dei PTM. I risultati di codesta politica però non furono entusiasmanti<sup>2</sup>. Per quanto riguarda i prodotti agricoli, non solo le concessioni tariffarie sono state parziali, ma le possibilità di esportazione dei PTM sono state limitate da una serie di meccanismi di protezione adottati dalla Comunità nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC): ossia di barriere tariffarie, calendari d'importazione, contingenti, prezzi di riferimento, clausole di salvaguardia e normative fitosanitarie, che hanno inciso sul volume delle esportazioni molto di più dai dazi doganali. Il settore agricolo è stato ulteriormente peggiorato dal carattere bilaterale degli accordi, che hanno creato una serie di distorsioni e hanno generato rivalità tra gli stessi PTM, in concorrenza fra loro per strappare migliori condizioni e maggiori finanziamenti dalla Comunità Europea.

Sulla base dei risultati deludenti conseguiti, l'UE decise di riformulare la propria politica mediterranea. Infatti, dal 1995, è stata avviata la terza fase della politica mediterranea dell'UE, denominata Partenariato euromediterraneo. Punto di partenza fu la conferenza tenuta a Barcellona il 28 novembre del 1995, che ha visto impegnati gli allora 15 membri dell'UE e i 12 Paesi del bacino meridionale del mediterraneo (PTM)<sup>3</sup>. Il partenariato euromediterraneo comprendeva: a) il partenariato

<sup>1</sup>La CEE (oggi integrata nell'EU) ha concluso accordi di associazione con i seguenti paesi mediterranei: Grecia (1961), Turchia (1963), Malta (1971) e Cipro (1973). Tra il 1965 e il 1973 ha inoltre stipulato accordi associativi con la Tunisia ed il Marocco (1960) e accordi commerciali con il Libano (1965), la Spagna ed l'Israele (1970), il Portogallo e l'Egitto (1972) e la Jugoslavia (1973).

<sup>2</sup>Per una esposizione dettagliata dei risultati socio-economici ottenuti dalla seconda fase della politica mediterranea dell'UE vedasi, Relazione del Comitato Economico e Sociale su "la politica mediterranea della Comunità Europea", Bruxelles, 1993.

<sup>3</sup>I 12 paesi del mediterraneo sono: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Israele, Siria, Libano, Autorità

politico e di sicurezza che mirava a realizzare uno spazio comune di pace e di stabilità; b) il partenariato economico e finanziario che intendeva consentire la creazione di una zona di prosperità condivisa; c) il partenariato sociale, culturale e umano che intendeva sviluppare le risorse umane, favorire la comprensione tra culture e gli scambi tra le società civili<sup>4</sup>.

Il bisogno per uno sviluppo sostenibile ed equilibrato nel settore agricolo intercorreva attraverso il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal partenariato economico e finanziario, ossia attraverso la progressiva liberalizzazione dei prodotti agricoli<sup>5</sup>; l'armonizzazione delle norme e l'eliminazione degli ostacoli tecnici ingiustificati agli scambi di prodotti agricoli; l'ammodernamento e la ristrutturazione dell'agricoltura; la diversificazione del prodotto; protezione ambientale; la cooperazione tra collettività locali a favore della pianificazione territoriale e la realizzazione di una zona di libero scambio entro il 2010<sup>6</sup>.

I risultati raggiunti furono, anche in questa fase, modesti. In particolare, il commercio dei prodotti agricoli era contenuto e contava solo il 6% del commercio totale fra i paesi del mediterraneo e l'UE<sup>7</sup>. Per di più, le concessioni tariffarie non includevano i prodotti agroalimentari e le negoziazioni bilaterali con i paesi del mediterraneo fortemente dipendenti dal settore agricolo come nel caso del Marocco erano arrivati ad un punto morto. Nel 2003 è inserita nell'Agenda Euromediterranea la revisione dell'accesso dei prodotti agroalimentari nel mercato europeo, tuttavia il suo successo dipendeva dagli effetti che provocherebbe la riforma della CAP la quale non è stata raggiunta, e dalla conclusione delle negoziazioni del WTO che purtroppo hanno dimostrato il non progresso verso la liberalizzazione del settore agricolo<sup>8</sup>.

Il recente processo di Lisbona (concluso nel 2000) il quale spera di trasformare l'UE in una società di conoscenza, di alta occupazione, e sviluppo fino il 2010; l'introduzione della moneta unica nel 2002;

---

Palestinese, Turchia, Cipro e Malta. Cipro e Malta costituiscono parte dell'UE dal 2004 ( e la Turchia ha fatto domanda per entrare i prossimi anni nell'UE) riducendo così il numero dei paesi membri del mediterraneo in 9. BARBE' E., *Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions*. EUI Working Papers, Florence, 1997.

4 Barcelona Declaration, Euro-Mediterranean Conference, 27-28 November, 1995. Emerson M., Tocci N., *The Rubic Cube of the Greater Middle East*. CEPS, Brussels, 2003. Philippart E., *The Euro-Mediterranean Partnership: Unique features, first results and forthcoming challenges*. CEPS Middle East Working Paper n.10, CEPS, Brussels, April 2003.

5 La progressiva liberalizzazione dei prodotti agricoli è stata ulteriormente rafforzata ma non completata da una cooperazione sotto-regionale formata da Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania il 1998 sotto il nome "Agadir Agreement". Il non completamento della liberalizzazione agricola si spiega dal fatto che la cooperazione stipulata si basava solamente al principio di libero commercio portando vantaggi parziali ai paesi arabi e non al espletamento di politiche di coordinazione e di armonizzazione, specialmente in termini macroeconomici e di tasso di cambio. Dangerfield M., *Subregional Economic Cooperation in Central and Eastern Europe: the Political Economy of CEFTA*. Edward Elgar Publishers, Cheltenham, UK, 2000. Hoekman B. e Konan D.E., *Deep Integration, Nondiscrimination and Euro-Mediterranean Free Trade*. Paper presented at the workshop on *The Dynamics of New Regionalism in MENA: Integration, Euro-Med Partnership Agreements and After*. Cairo, Egypt, 6-7 February 1999. Velasco A., *Exchange Rates in Emerging Markets: Floating Toward the Future*. Working Paper n.46. ECES, Cairo, Egypt, 2000.

6 Fu il Consiglio europeo di Cannes ad assistere in termini economici (tramite il programma MEDA I) gli obiettivi agro-alimentari per il periodo 1995-1999 insieme alla Banca europea per gli investimenti (BEI), sotto forma di prestiti di importo simile, e gli aiuti bilaterali degli Stati membri. Tuttavia, la realizzazione dei sopramenzionati obiettivi ha riscontrato notevoli ritardi. Infatti, entro la fine del 1999 solo il 26% era effettivamente pagato. L'UE attribuì la responsabilità a vari fattori: il periodo medio di esecuzione, quattro anni, finanziati dal Meda; il ritardo dei vari soci nella firma degli accordi quadro che ne costituiscono la base giuridica; i problemi politici nella cooperazione finanziaria con Algeria, Libano e Siria e la mancanza di determinazione dei soci mediterranei a proseguire con le riforme strutturali.

7 Nonostante la percentuale bassa delle esportazioni agricole raggiunte, i paesi del mediterraneo occupano il secondo posto dopo gli Stati Uniti come partner commerciali (non membri) dell'UE. Quefelec S., *Europa-Mittelmeerhandel mit Agrarezeugnissen, Statistik kurz gefasst*, Thema 6, n. 1., 2004.

8 Per una valutazione economico-finanziaria dei risultati prodotti dal processo di Barcelona vedasi, Bertelsmann Foundation, *Europe, the Mediterranean and the Middle East: Strengthening Responsibility for Stability and Development*, Gütersloh, Germany, 2002. Brach J., *Ten Years after: Achievements and Challenger of the Euro-Mediterranean Economic and Financial Partnership*. GIGA Research Unit, December 2006, n. 36., 2006.

la guerra irakena; e l'allargamento verso i Paesi dell'Est Europa hanno contribuito nell'introduzione della politica europea di vicinato nel 2004<sup>9</sup>. La nuova politica di vicinato costituisce la quarta fase della politica mediterranea dell'UE e sembra di avere come compito principale l'arricchimento del contenuto e l'operazionalità degli accordi di associazione senza però diminuire l'importanza o sostituire i meccanismi ed i risultati che il processo di Barcellona ha costruito<sup>10</sup>. Con il vertice dei capi di Stato tenutosi in Barcellona il 2005 si sono decise le priorità della regione per i prossimi cinque anni (2006-2009) cioè: cooperazione politica e di sicurezza; cooperazione sostenibile socio-economica; educazione e cultura; e immigrazione. Lo sviluppo del settore agricolo si baserà nelle misure riguardanti la liberalizzazione del commercio; l'integrazione regionale del commercio; la diffusione delle infrastrutture in reti e la protezione dell'ambiente.

## 2. Lo strumento di vicinato e partenariato (ENPI): allocazione finanziaria.

Prima di passare ad analizzare gli obiettivi che ha fissato la nuova politica per i paesi del mediterraneo nel settore agricolo presenteremo la struttura ed il funzionamento del sistema interno della politica di vicinato. La Commissione europea ha assegnato inizialmente la responsabilità per lo sviluppo della politica di vicinato nella zona del Mediterraneo in un gruppo della Direzione Generale per l'allargamento. Con la formazione della nuova Commissione le responsabilità riguardanti la regione del mediterraneo sono passate alla Direzione Generale per le Relazioni Esterne. Tuttora però la Commissione continua ad avere una influenza cospicua nel contenuto e nei metodi della sua politica di vicinato dal personale della Direzione Generale per l'allargamento sebbene la nuova politica non insegue e non riconosce la preparazione degli Stati del Sud del Mediterraneo per una futura adesione nel edificio europeo<sup>11</sup>.

Similmente con il processo delle negoziazioni di adesione, il metodo che segue la nuova politica è essenzialmente bilaterale e differenziato secondo le capacità e le ambizioni degli Stati del Mediterraneo. Le differenze con le politiche precedenti adottati dall'UE, si trovano nell'accuratezza e nei dettagli che propongono i nuovi piani d'azione per ogni Stato del Mediterraneo separatamente e non sui principi generali, la cooperazione e l'armonizzazione con gli standard e le norme europee. Per di più i nuovi piani d'azione svilupperanno le già esistenti accordi di associazione senza sostituirli. Il che significa, che misure come la costruzione di una zona di libero commercio fino il 2010, vengono incluse nella politica di vicinanza.

La politica di vicinato cerca di rafforzare: le sue relazioni e dinamiche con il commercio; l'integrazione del mercato; la cooperazione settoriale e le relazioni contrattuali/istituzionali senza fare riferimento però alla libera circolazione delle persone e al problema dell'immigrazione. Attraverso il rafforzamento del suo quadro operativo, la politica di vicinato cercherà di portare gli stati arabi vicino al mercato interno dell'UE.

A nostro avviso la politica di vicinato riuscirà, i prossimi anni, a diventare un sostegno importante per i Paesi del Sud del Mediterraneo se si accompagnerà da riforme politiche interne politiche (mirate nello stabilire la democrazia ed il rispetto dei diritti umani ai paesi arabi) e dalla costruzione di un settore privato competitivo nei settori economici più importanti, per esempio i servizi finanziari, i

---

<sup>9</sup> Commissione Europea, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Brussels: Commission of the European Communities, 2004.

<sup>10</sup> Un comprensivo ufficiale aggiornamento riguardante il processo di Barcellona viene offerto dal: "Presidency Conclusions for the Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs", The Hague, 29-30 November 2004, European Council, 14869/04 (Presse 331).

<sup>11</sup> Secondo il direttore delle relazioni esterne dell'UE Landabury "(...) the neighbourhood policy was launched as an explicit alternative to enlargement (...) rather than a precursor to accession. EU Observer. *Time for pause in enlargement, top commission official says*. 2006.

trasporti, le telecomunicazioni, l'elettricità e il turismo. Nel caso dove i sopramenzionati settori riusciranno a diventare competitivi offriranno nel settore agricolo la possibilità di ottenere profitti dai potenziali vantaggi competitivi (dovuti al basso costo di lavoro e alla prossimità dei diversi mercati) relativamente a quelli del mercato dell'UE<sup>12</sup>. Inoltre, la possibilità per una più ampia integrazione politico-economica con l'UE aiuterà i paesi arabi a superare potenziali problemi legati con i gruppi di interesse della zona e quindi nel riformulare politiche micro-economiche. Di qui per ottenere i benefici dalla politica di vicinato i paesi arabi dovranno sviluppare un quadro di regolamentazione tale da rispondere non solo ai principi di mercato ma in economia moderna competitiva simile a quella dei paesi europei<sup>13</sup>.

Lo strumento europeo di partenariato e vicinato (ENPI) fornisce l'assistenza finanziaria ai Paesi partner al fine della realizzazione degli obiettivi della politica di vicinato. Lo strumento di vicinato e partenariato renderà realizzabili gli obiettivi stabiliti al vertice di Barcellona attraverso lo stanziamento di 11,967 mld di euro in totale<sup>14</sup>.

Alle risorse attribuite all'ENPI dobbiamo aggiungere il contributo in prestiti della Banca europea degli investimenti ossia 8,7mld di euro per il Mediterraneo e 465 milioni di euro dallo strumento "Development Cooperation Instrument"<sup>15</sup>. Inoltre, la Commissione ha annunciato alcuni mesi fa l'intenzione di accantonare parte dalle risorse dell'ENPI per l'istituzione di un fondo di *governance* "Governance Facility" di cui potrebbero beneficiare i partner che hanno compiuto sostanziali progressi nell'attuazione delle riforme previste dal Piano d'azione; e di un fondo di investimento per la politica di vicinato basato sul fondo di partenariato e investimento euromediterraneo che sosterrà i prestiti delle istituzioni finanziarie internazionali nei paesi del sud del mediterraneo<sup>16</sup> (si veda Tabella 1).

Tabella 1: Allocazione finanziaria per i Paesi del sud mediterraneo (2007-2013)

Allocazione Finanziaria per i Paesi del sud mediterraneo	Periodo di riferimento (2007-2013) Totale in euro
Strumento di vicinato e partenariato (ENPI)	11.967 mld
Banca Europea degli Investimenti (BEI)	8.7mld
Strumento per la cooperazione e lo sviluppo (DCI)	465ml
Fondo di governance (GF)	300ml
Fondo di investimento	700ml

Fonte: Commissione Europea, Comunicazione su: Lo sviluppo della Politica europea di vicinato, 2006.

L'ENPI include dal suo lato insieme ai programmi<sup>17</sup> bilaterali e regionali la cooperazione

12 Mueller-Jentsch D., Deeper Integration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region. Southern Dimensions of the European Neighbourhood Policy. World Bank, Washington D.C., 2004.

13 Relativamente allo scarso sviluppo di un economia di mercato competitiva dei paesi arabi rispetto ai mercati europei si veda, Dodini M. e Fantini M., *The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability*, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, July 2004.

14 Vale a dire del 32% in più rispetto alle risorse del 2000-2006. Nel periodo 2000-2006 si sono attestati circa 5,3mld di euro per il programma MEDA e 3,1mld di euro per il programma TACIS.

15 Reg. (CE) n.1905/2006, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo.

16 Commissione Europea, Comunicazione su: Lo sviluppo della Politica europea di vicinato, 4 dicembre 2006, COM (2006) 726.

17 Le competenze del programma indicativo provengono dal documento adottato dalla Commissione con titolo "European Neighbourhood and Partnership Instrument. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010". Si veda, Regolamento (EC) 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006.

interregionale, transfrontaliera e tematica. Fin adesso sono approvati solo i programmi della cooperazione regionale, interregionale e bilaterale, anche se in quest'ultimo caso con alcune eccezioni da parte di Tunisia e dell'Autorità Palestinese per i quali si sono rese necessarie ulteriori negoziazioni.

Per quanto concerne i programmi bilaterali, l'ENPI verserà quasi l'intero ammontare delle risorse negli ambiti legati allo sviluppo economico e sociale e all'integrazione del mercato interno sia appoggiando la realizzazione delle riforme necessarie sia attraverso interventi che mirano all'avvicinamento di Paesi del Sud Mediterraneo alla legislazione, regole e standard comunitari. Relativamente all'Algeria e la Siria che per il momento restano fuori dalla politica di vicinato, l'assistenza dell'ENPI si baserà al perseguimento degli obiettivi del Partenariato Euromediterraneo.

Contrariamente, nell'ambito "dialogo politico e riforme" le risorse si attestano su una media dell'11,5% con il Marocco a presentare la percentuale più bassa ossia 4,2%, pur essendo il Paese con l'allocazione finanziaria totale maggiore (654 ml di euro). L'analisi finanziaria per la componente bilaterale ENPI con i Paesi del Mediterraneo dimostra quindi che i partner mediterranei hanno dato minore attenzione alle questioni legate alla promozione della democrazia e al rispetto dei diritti umani, denotando un interesse più marcato per gli aspetti economici, come per es. lo sviluppo del settore agricolo (si veda Tabella 2).

Tabella2: Allocazione finanziaria nell'ambito d'azione della cooperazione bilaterale per il periodo 2007-2013

Cooperazione bilaterale (1)	Sviluppo economico e sociale		Commercio e mercato interno		Dialogo politico e riforme		Settori trasversali		Totale in milioni di euro
	%	ml di euro	%	ml di euro	%	ml di euro	%	ml di euro	
Algeria	43,9%	84ml	47,1%	90ml	8,9%	17ml			191
Egitto	43%	240ml	39,4%	220ml	7,1%	40ml	10,39%	58ml	558
Giordania	45,28%	120ml	28,3%	75ml	6,4%	17ml	20%	53ml	265
Libano	19,2%	36ml	61,49%	115ml	11,7%	22ml	7,40%	14ml	187
Marocco	56,7%	371ml	21,4%	140ml	4,2%	28ml	17,5%	115ml	654
Siria	42,3%	55ml	26,9%	35ml	30,7%(2)	40ml			130

Fonte: Programmi Indicativi Nazionali 2007-2010

(1)Non comprende la Tunisia e l'Autorità Palestinese, i cui Programmi Indicativi Nazionali non sono stati ancora approvati. Inoltre, non comprende Israele, per il quale è stato previsto lo stanziamento totale di 8ml di euro.

(2)Include contributo in conto interesse per usufruire di prestiti BEI (10ml di euro).

La cooperazione regionale presenta lo strumento più importante per lo sviluppo ed il miglioramento del settore agricolo nel Sud del Mediterraneo. Il programma è legato al processo di Barcelona, e soprattutto alla realizzazione del programma di lavoro "Barcelona cinque anni dopo", ossia allo sviluppo economico ed in particolare sulla liberalizzazione, l'integrazione regionale, le reti infrastrutturali e la protezione dell'ambiente. L'ENPI disporrà 128,00ml di euro per la liberazione del mercato, inclusi i prodotti agroalimentari ed altri 6,00ml di euro per lo sviluppo economico e sociale ed in totale 343,30ml di euro per la realizzazione di tutti i programmi regionali del periodo 2007-2010 (si veda Tabella 3).

Tabella 3: Allocazione finanziaria nell'ambito d'azione della cooperazione regionale per il periodo 2007-2013

Cooperazione regionale	Risorse in milioni di euro	%
Commercio e mercato interno	128ml	37,2%
Sviluppo economico e sociale	6ml	1,7%
Dialogo politico e riforme	32.4ml	9,4%
Giustizia e affari interni	13ml	3,7%
Cooperazione regionale	4ml	1,16%
Settori trasversali	61ml	17,7%
People-to-people	67ml	19,5%
Altro	31,9ml	9,3%
Totale	343,3ml	

Fonte: Piani Indicativi Regionali per il periodo 2007-2010

La cooperazione interregionale si propone a rafforzare il dialogo e la cooperazione tra l'UE e i paesi partner del Sud del Mediterraneo. In particolare, la cooperazione interregionale disporrà 260ml di euro in totale per la realizzazione dei programmi: commercio e mercato interno (40ml); dialogo politico e riforme (12ml); e la cooperazione "people-to-people" (208ml) (si veda la Tabella 4).

Tabella 4: Allocazione finanziaria nell'ambito d'azione della cooperazione interregionale per il periodo 2007-2013 (1)

Cooperazione interregionale	Risorse in milioni di euro	%
Commercio e mercato interno	40ml	15,3%
Dialogo politico e riforme	12ml	4,6%
People-to-people	208ml	80%
Totale	260ml	

Fonte: Piani Indicativi Regionali 2007-2010

(1) I fondi della cooperazione interregionale includono non solo i Paesi del Sud del Mediterraneo ma anche i Paesi dell'Est partner dell'ENPI.

La cooperazione transfrontaliera è orientata a specifici territori contigui o a gruppi di regioni nell'ambito del bacino mediterraneo. I principali obiettivi del programma si concentrano: nel sostenere lo sviluppo sostenibile nelle zone del sud mediterraneo; diminuire le differenze che provengono dai differenti standard di vita in tali regioni; nel sottolineare le provocazioni e le opportunità che incontrano i paesi arabi dalla prossimità con i confini esterni dei paesi dell'UE; promuovere lo sviluppo economico e sociale delle regioni confinanti; nel sottolineare le provocazioni comuni in settori come l'ambiente, salute pubblica prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata; nell'assicurare efficienti e sicuri confini e infine; nel promuovere azioni locali transfrontaliere di tipo "persona a persona". Si tratta di provvedimenti che comportano una responsabilità diretta nella gestione da parte dei Paesi partner ed il coinvolgimento del livello regionale, cioè il coinvolgimento dei partner con differenti livelli di decentramento e realtà istituzionali.

La cooperazione transfrontaliera coinvolgerà in modo diretto o indiretto le condizioni per la coltivazione, trasformazione, commercializzazione e vendita dei prodotti agricoli per l'alimentazione nelle regioni arabe nonostante le difficoltà dovute alla mancata esperienza dei partner del Sud nella gestione di questa tipologia di programmi. Per il periodo 2007-2013 il programma indicativo per la cooperazione transfrontaliera stanzierà in totale 355.530 milioni di euro. Da questi i 181.923 milioni di euro si disporranno per il programma "sea-crossing" ed i restanti 173.607 per il programma "sea-basin" (si veda Tabella 5).

Tabella 5: Programma Indicativo nell'ambito d'azione della cooperazione transfrontaliera per il periodo 2007-2013

Cooperazione transfrontaliera	2007-2010	2010-2013	Totale per il periodo 2007-2013 in milioni di euro
Programma "sea-crossing"			
Spagna-Marocco	81.738	74.993	156.732
Italia-Tunisia	13.138	12.054	25.191
Programma "sea-basin"			
Mediterraneo	90.539	83.068	173.607
Totale	185.415	170.115	355.530

Fonte: Commissione Europea, "European Neighbourhood and Partnership Instrument. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010", 2006.

La cooperazione tematica rientra nell'obiettivo più generale degli strumenti di cooperazione esterna e include per il periodo 2007-2013 cinque programmi e per la realizzazione di essi lo stanziamento di 5.596ml di euro: i 804ml di euro si distribuiranno per il programma tematico sull'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, inclusa l'energia; i 1.639ml di euro al programma sul ruolo degli attori non statali e delle autorità locali nello sviluppo; i 1.709ml di euro sul programma per la sicurezza alimentare; 1.060ml di euro si distribuiranno per lo sviluppo sociale ed umano e 384ml di euro per la cooperazione con i Paesi Terzi nelle aree di immigrazione e asilo (si veda Tabella 6). La responsabilità per la realizzazione dei programmi tematici, sarà affidata alla Direzione Generale (DG) per lo sviluppo e non alla *Relex* (la DG per le Relazioni esterne).

Tabella 6: Programma Indicativo nell'ambito d'azione della cooperazione tematica per il periodo 2007-2013

Cooperazione tematica	Periodo di riferimento (2007-2013) Totale in euro
Ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali, inclusa l'energia	804ml
Ruolo degli attori non statali e delle autorità locali nello sviluppo	1.639ml
Sicurezza alimentare	1.709ml
Sviluppo sociale ed umano	1.060ml
Cooperazione con i Paesi Terzi nelle aree di immigrazione e asilo	384ml
Totale	5.596ml

Fonte: Programmi Indicativi 2007-2010

Nonostante le differenze sostanziali che caratterizzano le differenti regioni arabe del sud mediterraneo numerose opportunità comuni possono essere identificate. In particolare i differenti tassi di sviluppo economico, le disparità salariali e le differenti dinamiche demografiche che presentano le regioni arabe possono diminuirsi dalla loro partecipazione allo strumento ENPI. In modo analogo

potenziali soluzioni in questioni ambientali provenienti dalla comune condivisione del bacino mediterraneo possono essere affrontate dall'ENPI. L'ENPI può agire nel contesto di prevenzione della salute pubblica fra le regioni confinanti e cioè in casi di presentazione di contagiose malattie per esempio, tubercolosi, *aids* o malattie epidemiche. Per quanto riguarda la lotta contro la criminalità organizzata, corruzione e terrorismo l'UE sostiene la cooperazione bilaterale, transfrontaliera regionale e internazionale con i paesi del sud mediterraneo. *Inter alia* l'ENPI promuove l'efficiente gestione dei confini. Concludendo il programma indicativo promuove la cooperazione ed il contatto delle persone appartenenti a civiltà differenti ma nello stesso momento confinanti.

Si prospetta che l'ENPI aiuterà, *inter alia*, alla costruzione di stretti rapporti di cooperazione fra i membri, ad effettive e bilanciate azioni comuni da entrambe le parti dei confini, alla riduzione dall'isolamento delle regioni confinanti e al miglioramento nello stesso istante delle condizioni socio-economiche delle regioni in questione. Dall'altra parte però l'introduzione dell'ENPI può evidenziare problemi come: l'incapacità e la non preparazione dei membri nell'affrontare le provocazioni richieste dal programma stesso, la non volontà dei membri nella gestione del programma, la non conoscenza dei membri riguardante lo sviluppo e l'implementazione dei progetti comuni ed infine la riluttanza dei governi nazionali nel sostenere e i programmi dei partner locali. Nei prossimi paragrafi svilupperemo i pro e i contro, che l'ENPI produce nel settore agricolo per ciascun paese arabo separatamente che fa parte nel programma.

### 3. Quali opportunità si presentano nel settore agricolo dall'adozione dell'ENPI?

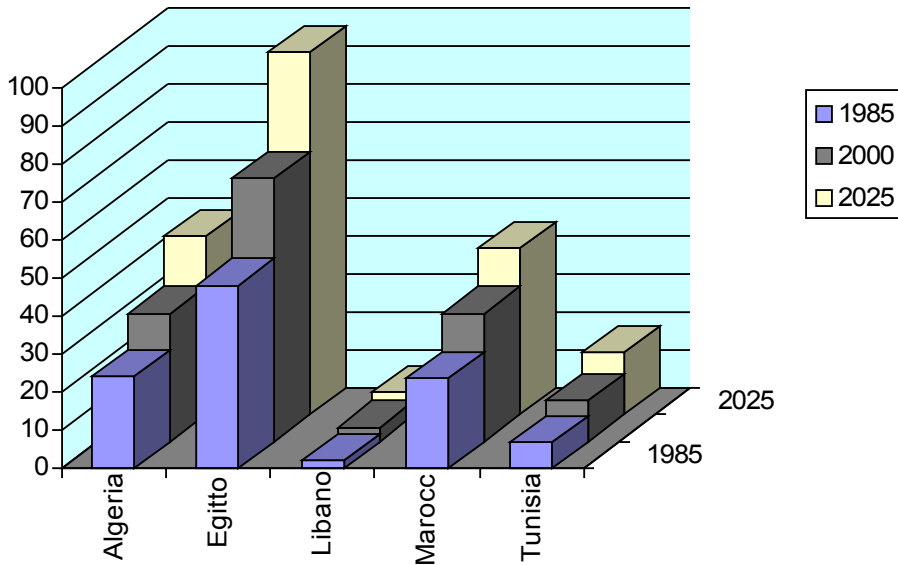
La realizzazione delle strategie di assistenza finanziaria dell'ENPI nel vicinato si traduce in opportunità concrete per i paesi del Sud del Mediterraneo nel settore agricolo per le seguenti argomentazioni:

a. La continua crescita della popolazione (si veda Istogramma 1) ed il bisogno di maggiori quantità di cibo nelle regioni del Sud del Mediterraneo, rendono lo sviluppo del settore agricolo necessario e lo strumento ENPI protagonista. L'intervento dell'ENPI, in questo caso, prenderà spesso la forma di sostegno diretto al budget (per es. nella lotta contro la povertà in Marocco). Ci sono, tuttavia, delle possibilità di inserimento da parte di attori istituzionali e della società nel settore della lotta contro la povertà. Nell'ambito della cooperazione bilaterale con i partner del Sud, ad esempio, l'assistenza alla modernizzazione e alla riforma agricola prevede l'organizzazione di scambi al fine di una maggiore integrazione con l'UE; oltre ad azioni a favore le autorità competenti e le organizzazioni delle società civili, promovendo ove possibile dei partenariati tra i diversi attori rilevanti.

Per quanto concerne invece la sicurezza alimentare saranno gli operatori europei, economici ed istituzionali a giocare un ruolo importante, in quanto potranno mettere a disposizione dei partner del Sud l'esperienza acquisita al processo di sviluppo del settore agricolo e dell'economia rurale in generale. Per esempio l'assistenza degli operatori europei potrebbe essere indirizzata: a) nella crescita accelerata della produzione tramite cambiamenti tecnologici, istituzionali e dei prezzi, i quali possono aumentare la produttività dei piccoli agricoltori; b) nello sviluppo di attività rurali diversificate, non agricole ed ad alta intensità di manodopera ed; c) nella crescente domanda interna di prodotti agricoli derivanti da una strategia di sviluppo urbano centrata sull'occupazione.

Istogramma1: Sviluppo demografico dei paesi del Sud del Mediterraneo (1985-2025) in milioni di abitanti.





b.L'inefficiente struttura agraria e la crescente urbanizzazione dei partner del Sud del Mediterraneo possono essere trasformate a favore di questi ultimi attraverso l'intervento dell'ENPI con misure che mirano all'incoraggiamento e la progressiva partecipazione dei Paesi partner al mercato interno e l'intensificazione dei scambi<sup>18</sup>; misure volte a sostenere l'ammodernamento del settore agricolo e lo sviluppo di nuove imprese; attraverso l'integrazione "materiale" dei Paesi partner al mercato interno dell'energia, migliorando la rete dei trasporti dei beni agricoli per rispondere ad esigenze di efficienza, multimodalità e sostenibilità; "immateriale" nel settore della ricerca e innovazione agricola, aprendo lo spazio europeo della ricerca e della società dell'informazione ai Paesi partner; ed infine nel campo ambientale; attraverso interventi che mirino alla diminuzione dell'inquinamento atmosferico, delle acque e della terra.

La struttura agraria è caratterizzata, da un lato, da grandi aziende, sia pubbliche che private, a forte componente di proprietà estera, dotate di maggiori mezzi finanziari ma che hanno rivelato scarsa capacità di svolgere un ruolo significativo in termini di sviluppo produttivo e di innovazione tecnologica; dall'altro lato invece vi sono numerose aziende contadine di piccola e piccolissima dimensione, caratterizzate da un'elevata frammentazione della maglia fondiaria e che segnalano l'incapacità di ricavare un reddito sufficiente dalle tradizionali colture. Ad influire sulla polarizzazione tra aziende capitalistiche di grande dimensione e piccolissime unità agricole di sussistenza vi sono elementi istituzionali, retaggio di rapporti di produzione e forme di organizzazione sociale tradizionale che attorno al bacino mediterraneo si sono preservate fino ad epoche molto recenti. D'altro canto, anche i limitati interventi pubblici in tema di riforma fondiaria e, per alcuni paesi, il forte sostegno all'agricoltura da esportazione hanno favorito il dualismo in agricoltura.

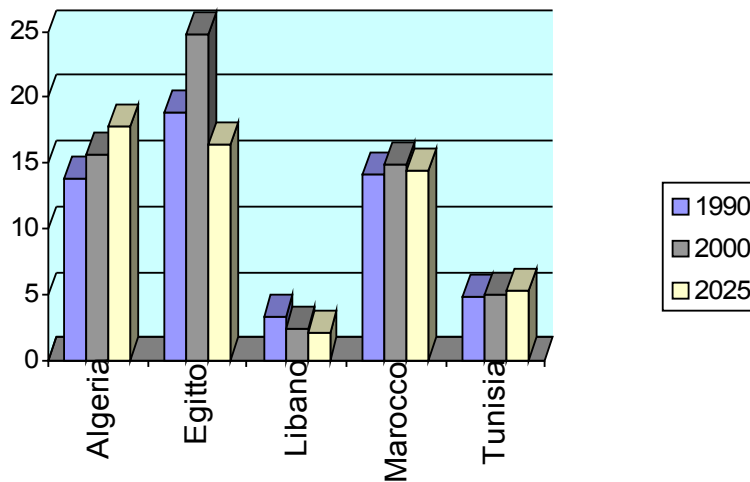
A tali problematiche di natura strutturale si affiancano condizioni fisicoclimatiche che aggravano la già precaria situazione del comparto agricolo. Infatti, la dotazione di terra e acqua costituisce un grosso limite, attuale e soprattutto prospettico, allo sviluppo dell'agricoltura dei Paesi del Sud del Mediterraneo. E' stato da tempo osservato che le terre arabili sono sfruttate quasi completamente e le

<sup>18</sup> Regolamento (CE) n. 1638/2006 del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato.

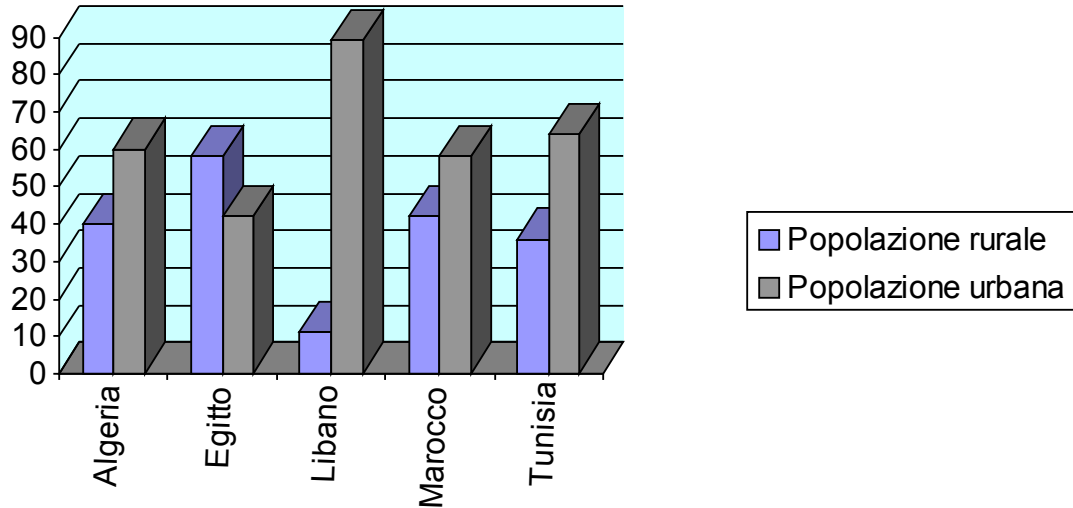
possibilità di espansione della frontiera sono fortemente vincolate, in quanto l'ampliamento della superficie coltivata potrebbe essere ottenuto solo attraverso onerosi lavori di bonifica e di irrigazione.

Questi fattori ostacolano la produzione agricola, accentuando maggiormente un problema che nei Paesi del Sud del Mediterraneo è esploso in tutta evidenza durante gli anni '70: la questione della dipendenza alimentare. Infatti la produzione interna di molti Paesi del Sud del Mediterraneo essendo incapace di far fronte alla crescita del consumo alimentare, determinata dall'incremento della popolazione, la diminuzione della popolazione rurale (si veda Istogramma 2 e 3) e dall'elevata elasticità al reddito dei consumi alimentari, impone l'importazione di molti prodotti agricoli da paesi terzi, soprattutto quelli dell'UE, provocando conseguenze negative sulla bilancia commerciale.

Istogramma 2: Sviluppo demografico rurale dei paesi del Sud del Mediterraneo (1990-2025) in milioni di abitanti.



Istogramma 3: Struttura della popolazione in 2003 in %.



c. Le conseguenze negative sulla bilancia commerciale soprattutto dell'Algeria e dell'Egitto (si veda Istogramma 4) possono essere ribaltate attraverso le priorità dell'ENPI a perseguire l'obiettivo di approfondimento della liberalizzazione degli scambi (in attuazione delle disposizioni già contenute negli accordi di associazione, di partenariato e di cooperazione) riservando, in vista dell'integrazione al mercato interno, maggiore attenzione all'avvicinamento alla legislazione e normative europee in materia. Tali interventi riguarderanno non solo la circolazione delle merci, ma anche i controlli sanitari e fito-sanitari dei prodotti agricoli, i servizi (*audit*, diritto societario), nonché settori trasversali del mercato interno quale la proprietà intellettuale.

Occorrerebbe quindi sostenere l'approfondimento della liberalizzazione degli scambi attraverso una politica di rafforzamento della capacità di offerta strutturale dei sistemi produttivi agroalimentari, a cui si aggiungono necessità di fondo riguardo una migliore gestione delle risorse naturali, l'implementazione di misure idonee ad arrestare il processo di desertificazione, l'alfabetizzazione e la formazione agricola, il riconoscimento della proprietà privata e la creazione di un mercato trasparente della terra. Tutto ciò, infatti, risulta necessario al fine di rafforzare le complementarità e l'integrazione dei sistemi produttivi nel Mediterraneo, oltre all'aumento della competitività a livello internazionale, senza, nel contempo, esacerbare fenomeni di esclusione sociale e un'accelerazione dei flussi migratori.

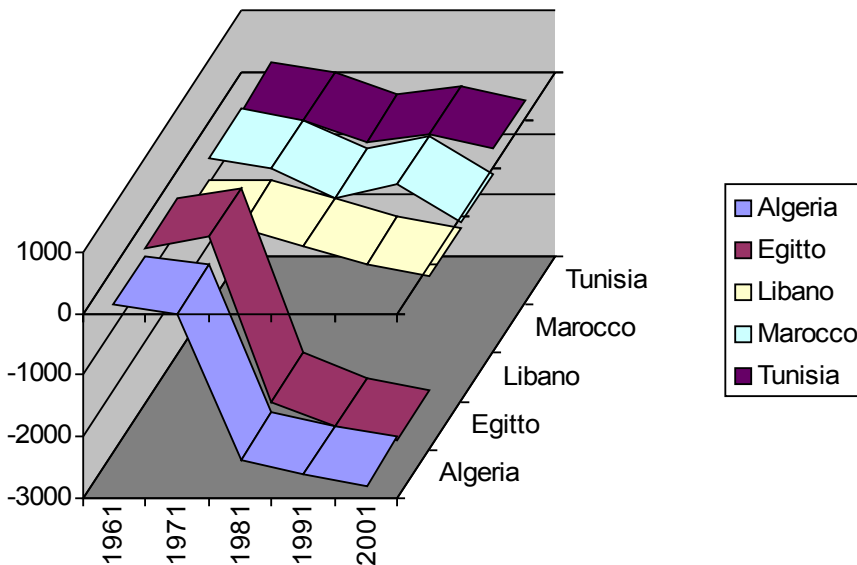
Solo così sarà possibile scongiurare l'eventualità di subire delle perdite, anziché dei vantaggi, dalla ulteriore liberalizzazione degli scambi. Inoltre, da una lettura incrociata dell'evoluzione degli accordi commerciali con i flussi effettivi di scambio di prodotti agroalimentari emerge che l'approfondimento della liberalizzazione degli scambi per il settore agricolo è stata finora più un riferimento ideale che non un obiettivo effettivamente perseguito: negli accordi, infatti, si parla di una liberalizzazione graduale e reciproca, sulla base dei flussi di scambio consolidati e nel rispetto della negoziazione internazionale in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)<sup>19</sup>.

In effetti, i accordi si limitano, nella maggior parte dei casi, a migliorare il regime di concessioni commerciali messo in piedi dall'UE con i precedenti accordi e ad introdurre o migliorare il trattamento preferenziale per le esportazioni agricole comunitarie. Ciò implica che il nuovo strumento ENPI non apporta particolari vantaggi per i Paesi del Sud del Mediterraneo, soprattutto nel caso degli scambi agricoli, che, pur crescendo nel complesso, anche se con intensità e ritmi diversi a seconda dei singoli prodotti e dei paesi considerati, restano di fatto ingessati in un sistema di contingenti e di calendari

<sup>19</sup> Bayar Ali, Ghazi Ben-Ahmed e Safadi R., WTO Negotiations and the MENA Region: A Preliminary Appraisal, EcoMod Network and Free University of Brussels, OECD, 2003.

d'importazione che mirano, nei fatti, a contenere l'espansione commerciale dei Paesi del Sud del Mediterraneo verso i mercati comunitari. Ciò può essere considerato come il risultato di compromesso tra posizioni molto diverse all'interno dell'UE: da un lato, lo scarso interesse dei paesi del Nord dell'UE nei confronti della questione mediterranea, nonostante essi rappresentino mercati di sbocco di rilievo per i prodotti dei Paesi del Sud del Mediterraneo e siano caratterizzati da un'alta complementarità degli scambi; dall'altro, le preoccupazioni dei paesi del Sud dell'UE, soprattutto riguardo alle possibili conseguenze di una maggiore competizione con i Paesi del Sud del Mediterraneo sui mercati *intra* ed *extra* UE. Ciò vuol dire che i principali prodotti importati dai paesi membri dell'UE tendono a riflettere quelli maggiormente esportati dai Paesi del Sud del Mediterraneo, a tutto vantaggio di quest'ultimo in termini di sbocco potenziale dei propri principali comparti di esportazione verso l'UE.

Istogramma 4: Bilancia commerciale agricola dei Paesi del Sud del Mediterraneo (1961-2001) in milioni di dollari



d. La globalizzazione del commercio, particolarmente nel settore dei cereali e responsabile per l'aumentata offerta nelle regioni del Mediterraneo dei prodotti agricoli di basso costo e quindi dall'abbandono di una cospicua parte dei lavoratori dei Paesi del Sud dall'attività agricola ed il loro indirizzamento verso i centri urbani; o immigrazione verso i paesi dell'UE. Nell'ambito di questa problematica l'ENPI propone l'incoraggiamento del settore privato e lo sviluppo delle piccole e medie imprese al fine di orientare i agricoltori disincentivati verso attività più redditizie parenti con il settore agricolo ed *in secundis* allontanando i agricoltori dall'immigrazione illegale a da qualsiasi forma di crimine organizzato.

Tale priorità è sentita nei partner del Sud del Mediterraneo, dove si punta al sostegno del settore privato, all'ammodernamento del settore agricolo e allo sviluppo di nuove imprese. In particolare, il programma regionale Sud prevede interventi per la promozione ed attrazione degli investimenti, l'introduzione di meccanismi o dispositivi di incentivazione del settore privato, attraverso incontri mirati e la promozione di alleanze strategiche generatrici di investimenti. Il settore privato può basarsi nell'ambito del programma regionale Sud di azioni di assistenza tecnica (AT) e di supporto al capitale

di rischio nell'ambito del Fondo Euromediterraneo di Investimento e Partenariato (FEMIP)<sup>20</sup>, con lo scopo di aumentare le risorse finanziarie e facilitare lo sviluppo endogeno dello stesso.

Per quanto riguarda invece i programmi di cooperazione in materia della gestione dei flussi migratori dei Paesi d'origine e transito; la cooperazione nella lotta contro l'immigrazione illegale e la cooperazione nel campo della lotta contro il terrorismo, traffico di esseri umani, riciclaggio di denaro e altre forme di crimine organizzato l'ENPI si rivolge ai programmi MEDA GAI I/II.

Come abbiamo visto le opportunità offerte dallo strumento ENPI al settore agricolo sono molteplici e riguardano la cooperazione e la collaborazione non solo dei Paesi del Sud del Mediterraneo con i Paesi dell'UE ma soprattutto la partecipazione delle autorità competenti locali e regionali, promuovendo così dei partenariati tra i diversi attori rilevanti.

#### 4. Potenziali problemi nel settore agricolo dall'adozione dell'ENPI.

Dall'analisi precedente emergono tre potenziali tipi di problemi riguardanti il settore agricolo:

a) Dall'approfondimento della liberalizzazione degli scambi possono essere create due tipi di problemi: l'intensificata divisione rurale/urbana e; la graduale distruzione delle comunità agricole del Sud.

b) Il secondo problema consiste nel modernizzare il settore agricolo delle regioni del Sud del Mediterraneo secondo il modello Europeo. Tale modello si considera di difficile realizzazione, siccome richiede misure estreme per es. politiche agricole opprimenti, nuove infrastrutture, misure tecniche di alto livello e la formazione assidua dei lavoratori riguardo le innovazioni agricole. Si tratta di misure che possono creare conseguenze indesiderabili come la riduzione radicale degli agricoltori in circa 3% o 4% dal totale dei lavoratori.

c) Il terzo problema è legato con il desiderio di sviluppare un nuovo modello di sviluppo rurale per i Paesi del Sud del Mediterraneo<sup>21</sup>. Si tratta di un modello che vuole combinare le migliori caratteristiche del sistema rurale Italiano (diversificazione delle attività rurali, piccole ed efficienti industrie agroalimentari, agriturismo) con quelle del modello vietnamita (agricoltura intensiva, micro-coltivazione, pratiche meticolose). La forma di sviluppo rurale richiede degli elementi che sono purtroppo di difficile concretizzazione, la collaborazione degli agricoltori marginali delle regioni con le grandi aziende agricole di proprietà straniera localizzate in centri urbani, le grandi città del Sud del Mediterraneo.

Lo sviluppo di tale dinamica richiede: la mobilitazione delle risorse umane, nuove infrastrutture capaci di portare i prodotti agricoli nei grandi mercati e la stabilizzazione di un alto livello di sinergia fra commercio agricolo locale, regionale e nazionale. La scarsa disponibilità, la non prontezza e le deboli capacità amministrative degli operatori locali, regionali e nazionali possono indebolire la riuscita della modernizzazione dello sviluppo rurale se non addirittura comprometterla.

Un'ultima questione si riferisce alle difficoltà e le resistenze presentate dai partner mediterranei verso il modello di gestione del settore agricolo, proposto dall'UE. In questo caso, gli incentivi offerti dall'ENPI potrebbero essere presentati meno attrattivi in considerazione della liberalizzazione dei prodotti agricoli. A questo si aggiunge la considerazione secondo cui la costruzione del mercato interno resta un processo *in itinere* e per molti aspetti incompleto. È il caso, ad esempio dell'eliminazione delle

<sup>20</sup> Il FEMIP è stato creato dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) nel 2002, per stimolare la crescita economica e lo sviluppo del settore privato nella regione del Mediterraneo. I Paesi coinvolti sono: Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Siria, e Striscia di Gaza/Gisgiordania.

<sup>21</sup> Chemingui, M.A. e Thabet C., Internal and External Reforms in Agricultural Policy in Tunisia and Poverty in Rural Area. Paper written for the GDN Research Medal Competition, 2001. Lofgren H., Trade Reform and the Poor in Morocco: A Rural-Urban General Equilibrium Analysis of Reduced Protection. TMD Discussion Paper n.38. Trade and Macroeconomic Division, International Food Policy Research Institute, Washington, DD., 1999.

barriere tariffarie dei prodotti agricoli, nell'ambito del quale la piena integrazione potrà essere realizzata solo nel lungo periodo.

Di cui la necessità di sostenere i Paesi del Sud del Mediterraneo attraverso una cooperazione finanziaria mirata, rappresenta un incentivo *di per sé* e allo stesso tempo un'altra condizione al successo della politica di vicinato.

#### 5. Conclusioni.

Lo strumento ENPI come abbiamo già analizzato nei paragrafi precedenti è impegnato nella realizzazione di un percorso delineato nell'ambito dei diversi piani d'azione, costruito principalmente su riforme che mirano, da un lato, alla riduzione degli ostacoli al commercio e al miglioramento delle condizioni di attrazione degli investimenti e, dall'altro, all'accompagnamento di misure volte alla riduzione della povertà nonché all'interconnessione nel settore dei trasporti tra l'UE e i partner del Mediterraneo. L'ENPI assiste anche ad esigenze di rafforzamento della cooperazione nell'ambito della sicurezza delle frontiere, della protezione dell'ambiente e della gestione dell'immigrazione illegale promuovendo, nel fra tempo, la conoscenza e la comprensione reciproca attraverso la partecipazione dei Paesi del Sud del Mediterraneo ad agenzie e programmi comunitari.

Il successo dell'ENPI sarà vincolato dai progressi raggiunti, nel nostro caso, nella realizzazione delle riforme economiche e sociali stabilite. Il che denota, la non esistenza di un percorso di integrazione unico. Da una parte i Paesi del Sud del Mediterraneo sceglieranno i settori del mercato interno ai quali integrarsi; dall'altra parte l'UE condizionerà la portata della propria offerta alla risposta che otterrà dai beneficiari.

I risultati dell'ENPI restano tuttavia incerti. Affinché la politica di vicinato abbia successo, bisognerà che i partner del Mediterraneo operino una scelta, che implichi l'accettazione del modello di gestione economica offerto dall'UE. In fine, il successo della politica di vicinato dipenderà anche dalla capacità di assistenza finanziaria offerta dall'ENPI nel realizzare le riforme concordate. Tale necessità si scontra con il problema rappresentato da risorse finanziarie carenti rispetto ai bisogni. Di cui la necessità, più volte segnata dalla Commissione, di migliorare il coordinamento con le organizzazioni internazionali e le cooperazioni bilaterali dei Paesi del Sud del Mediterraneo, con lo scopo di svolgere sinergie sostanziose ed evitare sovrapposizioni.

Prof. Liakopoulou Irini