

IAI/7/80

Istituto Universitario Orientale
Convegno su "La politica mediterranea della CEE"
Napoli, 28-29/3/1980

Alcune riflessioni sugli effetti che riguarderanno i paesi mediterranei "terzi" come conseguenza dell'allargamento della CEE nell'Europa meridionale.

Comunicazione di Roberto Aliboni,* direttore dell'Istituto Affari Internazionali.

1. Il secondo ampliamento della Comunità europea è un fatto già inoltrato. Il 28 maggio 1979 il trattato di adesione della Grecia è stato firmato ad Atene. I negoziati con il Portogallo e la Spagna sono nel pieno del loro svolgimento. Come accadde per il primo ampliamento, le discussioni sugli effetti, assai serrate, finiscono per mettere in luce la debolezza degli strumenti analitici volti ad accertarli.

Effetti sulla Comunità stessa, sui paesi candidati, sul resto del mondo, in particolare sui paesi mediterranei

* Questa comunicazione si avvale dei risultati di una ricerca sull'argomento in oggetto, condotta all'Istituto Affari Internazionali su richiesta del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri da un gruppo di studio diretto da Massimo D'Angelo, di cui hanno fatto parte Corrado Buresti, Roberto Camagni, Giancarlo Capitani, Riccardo Cappellin, Maria Cristina Gibelli, Andrea Iovane, Andrea Lazzerini, Giuliano Mussati e Maurizio Tennenbaum.

che, pur legati da accordi di associazione alla CEE, sono da considerarsi "terzi" nel quadro dell'ampliamento: sono questi ultimi gli effetti che qui ci interessano. La Comunità, sia pure con molte incertezze e ambiguità, è venuta organizzando una compiuta politica di cooperazione allo sviluppo nel Mediterraneo, nota come politica mediterranea "globale". Il realizzarsi di un persistente trend politico, come quello dell'adesione dei paesi dell'Europa meridionale - e domani probabilmente anche della Turchia - ha spezzato questa politica al suo interno stesso. Per i paesi che aderiscono la politica mediterranea globale si trasforma in partecipazione alle politiche strutturali e macroeconomiche comunitarie - alla politica regionale, e quella monetaria, etc. Per i paesi terzi, che restano invece parte di rapporti speciali di cooperazione, ciò non appare indifferente. Al contrario ha degli effetti che sembrerebbero compromettere la sostanza dei rapporti di associazione intessuti con la CEE. Questa è quanto meno l'esplicita preoccupazione degli interessati.

2. Scopo di questo documento è di fornire alcuni elementi di riflessione sugli effetti che riguarderanno i paesi mediterranei terzi come conseguenza dell'allargamento della CEE nell'Europa meridionale. Questi effetti saranno molteplici, potendo riguardare i flussi migratori come i movimenti di capitale, il commercio come le infrastrutture. Ci concentreremo sul commercio internazionale considerando i due grandi comparti dell'agricoltura e dell'industria. Quali sono i vantaggi e gli svantaggi

che incontreranno i paesi mediterranei terzi a seguito dell'ampliamento? Il nostro esame, basato su considerazioni statiche e dinamiche, si articola in tre punti: in primo luogo cerchiamo di fornire un quadro complessivo degli effetti; in secondo luogo sottolineiamo quelli nel settore agricolo-alimentare; in terzo luogo suggeriamo alcune enfasi per la futura politica di cooperazione mediterranea della CEE.

3. Dal punto di vista commerciale l'ampliamento si concretizza nella creazione di una unione doganale che, perfezionata entro un periodo di più o meno lunga transizione, comprenderà i nove attuali membri della CEE più i tre paesi sud europei. Le merci fra questi paesi circoleranno senza pagare tariffe e senza incontrare limitazioni quantitative. L'unione doganale sarà uniformemente delimitata da una tariffa esterna comune (che è quella cui i nuovi membri dovranno uniformarsi). Questa tariffa esterna comune è a più colonne poiché le associazioni praticate dalla CEE con i paesi africani, del Pacifico, dei Caraibi e del Mediterraneo sono delle zone di libero scambio che esprimono rapporti preferenziali che, almeno per i prodotti industriali, si concretano, fatte alcune eccezioni, in tassi nulli.

Questo complesso insieme di rapporti, al suo mutare, implica la necessità di apprezzare i relativi effetti di creazione e diversione di commercio che ne derivano. Fondamentalmente gli effetti che interessano nell'ambito degli obiettivi che questo documento si è posto sono quelli



li di diversione commerciale - ma anche di creazione - che si determineranno per quanto riguarda i paesi terzi mediterranei a seguito dell'ingresso nella CEE di Spagna, Portogallo e Grecia. Questi effetti si determinano nei confronti dell'intero resto del mondo. Per i paesi terzi mediterranei, tuttavia, l'intensità con la quale tali effetti potrebbero manifestarsi è particolare in relazione al fatto che essi hanno relazioni speciali e preferenziali con la CEE, ma soprattutto in relazione al fatto che essi hanno strutture economiche e produttive molto simili a quelle dei paesi che entrano a far parte della CEE.

4. L'analisi del settore industriale, condotta dal nostro Istituto, i cui risultati vengono qui sintetizzati, riguarda 14 linee di produzione, che rappresentano però la quasi totalità delle esportazioni non agricole verso la Comunità di Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Siria e Turchia: bevande alcoliche; cuoio, pelli e relative lavorazioni; filati; tessuti e manufatti tessili; tappezzerie e rivestimenti per pavimenti; abbigliamento; calzature, fertilizzanti non lavorati; fertilizzanti lavorati; altri minerali non lavorati; minerali e concentrati di metalli non ferrosi; combustibili e lubrificanti; prodotti chimici; ferro e acciaio; prodotti meccanici e mezzi di trasporto. L'analisi quantitativa è condotta in termini statici.

Se si guarda innanzitutto all'effetto di diversione, sembra di poter affermare che l'ingresso degli attuali paesi candidati potrebbe avere apprezzabili effetti di spiaz

zamento nel settore dei filati, tessuti e manufatti tessili. In altri settori - quello delle bevande alcoliche, quello delle tappezzerie e dei rivestimenti e quello dell'abbigliamento - le possibilità di effetti di diversione sono meno marcati e riguardano paesi specifici più che la generalità del gruppo in considerazione. Negli altri casi gli effetti di diversione non appaiono rilevanti o probabili, mentre in taluni casi - come quello dei minerali non lavorati - l'avvento dell'attuale tariffa esterna comune, assai meno elevata di quella dei nuovi paesi membri, dovrebbe portare a casi di creazione commerciale. Per cogliere il senso di queste possibili evoluzioni occorre, tuttavia, passare a delle considerazioni più generali. Posto che, con l'eccezione dei tessili e dei prodotti della raffinazione del petrolio, i prodotti industriali possono liberamente essere esportati dai paesi mediterranei associati verso la Comunità, il fattore principale resta la disponibilità di questo grande mercato e le opportunità ancora più ampie che esso offre proprio in relazione al suo ampliamento. La disponibilità di questo grande mercato industriale è il fattore che consente ai paesi del Mediterraneo di effettuare politiche di promozione delle esportazioni, di sfoltire le incrostazioni create da prolungati esperimenti di sostituzione delle importazioni e quindi di accrescere il proprio tasso di sviluppo. I dati della tabella 1, che danno il rapporto fra esportazioni (E) e importazioni (M)* per i prodotti non agricoli, mostrano significa-

* Il rapporto esprime la capacità di un paese di finanziare le esportazioni; il rapporto cresce al crescere di tali capacità.

tivamente, nel contesto di una progressiva liberalizzazione dei mercati comunitari, un tendenziale accrescimento e una generale stabilità per i paesi interessati a riprova del benefico effetto dell'apertura dei mercati. D'altra parte, ciò non stupisce, poiché i rischi di cui sono avvolte le integrazioni fra paesi industrializzati e non industrializzati riguardano soprattutto i paesi le cui strutture e produzioni divergono radicalmente, per esempio i paesi europei manifatturieri e i paesi subsahariani produttori di materie prime. In quel caso è vero che l'apertura di un vasto mercato industriale è insignificante per paesi che non hanno una produzione industriale, com'è appunto per quelli africani. Diverso è il caso - a parte eccezioni, come la Libia - nel Mediterraneo, dove le economie sono definibili come semi-industrializzate e posseggono un livello consistente di diversificazione. Queste economie possono usare il mercato CEE come un'opportunità di sviluppo. Se si tengono presenti queste considerazioni ci si avvede che una considerazione statica degli effetti di diversione e creazione nel settore industriale è poco significativa, anche se indicativa dei problemi che potranno sorgere. E' molto più significativo il tasso di sviluppo della Comunità e la politica industriale che in essa prevale. Ed è qui infatti che si manifestano le difficoltà in prospettiva. Dall'esame per linee di produzioni cui in precedenza si è fatto cenno emerge che in alcune di esse - per es. prodotti chimici, fertilizzanti, tessili, acciaio - i paesi terzi mediterranei godono di un vantaggio comparato o sono in grado di acquisirlo rapidamente, ma que-

ste produzioni sono anche quelle in cui la CEE manifesta una tendenziale sovracapacità, anche indipendentemente dall'allargamento, oppure dei problemi di occupazione, oppure pratica già delle politiche restrittive (Accordo sui tessili).

In definitiva quindi il problema, per quanto riguarda il settore industriale, non è tanto quello di una minaccia, e quindi di un negoziato, sulle quote di mercato, quanto piuttosto quello di sviluppare una politica di programmazione e cooperazione industriale che, tenendo conto del tasso di sviluppo europeo, imprime un'armonica crescita industriale alla regione in modo, fra l'altro, da creare un fattore di sostegno allo stesso tasso di sviluppo. L'associazione, in questo senso, appare un quadro appropriato purché opportunamente gestito.

5. Nel settore agricolo la questione si presenta in modo ben diverso e gli aspetti statici e dinamici sono meno distinti. Ciò che differenzia nella sostanza la discussione dell'aspetto industriale e di quello agricolo è che, mentre il settore industriale è libero da reali ostacoli tariffari e quantitativi, quello agricolo è invece dominato dalla protezione della politica agricola comune (PAC). Quando si ragiona su un prodotto industriale si prende in considerazione l'evoluzione delle quote di mercato via via conquistate e, se questa evoluzione si mostra vivace per quanto riguarda i nuovi paesi aderenti se ne desume una qualche difficoltà per i paesi terzi. Ma, con una tariffa che spesso è nulla gli effetti di diversione sono assai problematici e la concorren

za, nelle sue diverse componenti, resta sempre sufficiente a far prevalere o a far mutare i vantaggi e le specializzazioni. La PAC è invece una barriera e quindi la sua estensione ad altri paesi crea concretamente le premesse per l'effetto di diversione, sol che i nuovi paesi siano in grado di fornire gli stessi prodotti. Questo è esattamente il caso delle produzioni agricole mediterranee della Spagna, della Grecia e del Portogallo. Un caso clamoroso è lo spiazzamento che incombe sull'olio di Oliva tunisino relativamente al mercato italiano, dove rischia di essere sostituito per intero da quello dei nuovi membri comunitari. I tassi di autoapprovvigionamento calcolati dalla Commissione della CEE (tabella 2) danno una idea abbastanza vivida dell'aspetto ora menzionato.

Tuttavia, il punto non è quello delle prevedibili difficoltà d'accesso delle esportazioni di prodotti agricoli mediterranei sui mercati CEE. Se si osservano i rapporti E/M per i prodotti agricoli (tabella 3) si scorge che, a differenza di quanto accade per il settore industriale, qui le esportazioni non finanziano le importazioni. Questo deficit è di grande importanza per valutare la reale evoluzione dei problemi dello sviluppo del Mediterraneo. Esso infatti proviene da una dinamica divergente delle esportazioni agricole non destinate all'alimentazione interna, che è accentuata, e della dinamica delle importazioni alimentari, che è ancora più accentuata.

La PAC è protettiva, ma, come insegna l'esperienza italiana, non ha avuto un effetto preclusivo sulle importazioni agricole di tipo mediterraneo. L'estensione della

CEE alla Spagna, Grecia e Portogallo, condurrà sì a delle difficoltà per i paesi terzi, perchè i tassi d'autoapprovvigionamento avranno bene o male un loro effetto, ma l'effetto di reale promozione delle esportazioni agricole mediterranee dei paesi terzi che la PAC ha in definitiva esercitato continuerà ad esercitarsi. Ora, questo effetto ha contribuito potentemente a distorcere le economie agricole dei paesi terzi, riducendo la loro capacità di autoalimentarsi, e creando le premesse del deficit di cui parliamo. Salvo Cipro, Grecia e Turchia, tutti gli altri paesi del Mediterraneo presentano un deficit agricolo. Il saldo negativo passa da 1,6 miliardi di dollari nel 1969 a 11,5 nel 1976.

Spesso un fattore decisivo nella negativa evoluzione agricola che abbiamo rilevato è consistito nelle politiche di consapevole abbandono dell'agricoltura, come è stato il caso dell'Algeria (che di recente ha ricominciato a riallocare considerevoli risorse allo sviluppo agricolo). Tuttavia, non c'è dubbio che se un effetto dannoso deve essere attribuito alla politica di associazione della CEE, esso va segnalato nell'agricoltura piuttosto che nell'industria, avendo essa contribuito a distorcere le risorse spostandole dal settore dell'alimentazione interna a quello delle esportazioni senza che i proventi di queste bastino a pagare le maggiori importazioni alimentari. Gli effetti sullo sviluppo dei paesi terzi di questo deficit agricolo sono decisivi poiché si traducono da un lato in un crescente costo del lavoro e dall'altro nella sottrazione del mercato interno alla produzio-

ne manifatturiera nazionale.

6. Se questa evoluzione che qui abbiamo descritto corrisponde al vero ne seguono alcuni suggerimenti per il futuro della politica agricola mediterranea:
- a - sarà necessario mantenere un alto livello di liberalizzazione del settore industriale, ma anche accompagnare questo environment liberista con appropriate politiche industriali non protettive nei settori "sensibili" per assicurare un armonioso sviluppo alle regioni;
 - b - sarà necessario intervenire con appropriate azione a lungo termine nel campo della cooperazione (prestiti, esperti, ecc.) per uno sviluppo delle strutture agricole dei paesi terzi destinate all'alimentazione interna;
 - c - l'accento della politica di associazione deve cadere sullo sviluppo industriale, come guida dello sviluppo dei paesi terzi mediterranei, con il supporto di un vitale settore agricolo interno; deve invece cadere l'accento attualmente posto sui problemi di esportazione da questi paesi delle derrate agricole;
 - d - questa strategia - fatti i limiti dovuti - è conveniente per un paese come l'Italia perché tende a spostare le risorse verso un settore (l'agricoltura interna) che non è competitivo con l'agricoltura del Mezzogiorno e verso settori industriali (acciaio, tessili) che comunque dovranno formare oggetto di politiche di ridimensionamento.

7. Riferimenti bibliografici

Donges, J.B., A Comparative Survey of Industrialization Policies in Fifteen Semi-Industrial Countries, "Weltwirtschaftliches Archiv", 112, 4, 1976, pp. 626-657.

Mikesell, R.F., The Theory of Common Markets as Applied to Regional Arrangements Among Developing Countries, in Harrod, R., Hagne D.C., (eds.), International Trade Theory in a Developing World, Proceedings of a Conference held by the International Economic Association, London, MacMillan, 1963, pp. 205-229.

Yannopoulos, G.N., Trade Preferences and Economic Development: An Appraisal of the Mediterranean Policy of the EEC, "Lo Spettatore Internazionale", 3, 1977, pp. 185-214.

Tabella 2

	TASSO DI AUTO-APPROVVIGIONAMENTO	
	CEE 9	CEE 12
Frutta fresca e trasformata	78%	95%
Arance	47%	86%
Mandarini e altri piccoli agrumi	39%	96%
Legumi freschi e trasformati	92%	100%
Patate	98%	99%
Pomodori	93%	99%
Vino	108%	112%
Olio d'oliva	84%	100%

Fonte: Cee, Commissione

TAB. 1 RAPPORTO ESPORTAZIONI/IMPORTAZIONI PER PRODOTTI NON AGRICOLI

P a e s i	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
GRECIA	0.13	0.14	0.18	0.18	0.17	0.22	0.30	0.34	0.31	0.30
PORTOGALLO	0.67	0.63	0.66	0.59	0.60	0.62	0.65	0.55	0.57	0.47
SPAGNA	0.27	0.36	0.38	0.40	0.54	0.52	0.50	0.43	0.45	0.47
CIPRO	0.25	0.28	0.21	0.26	0.20	0.20	0.19	0.20	0.36	0.31
MALTA	0.29	0.31	0.29	0.28	0.36	0.48	0.53	0.46	0.54	0.52
JUGOSLAVIA	0.65	0.64	0.64	0.53	0.53	0.67	0.63	0.52	0.52	0.68
ITALIA	1.13	1.23	1.15	1.07	1.14	1.17	0.99	0.84	1.05	1.00
ALGERIA	-	-	-	0.74	0.74	0.99	0.93	1.40	1.37	-
MAROCCO	0.58	0.51	0.48	0.48	0.50	0.56	0.64	1.01	0.67	0.57
TUNISIA	0.50	0.63	0.59	0.60	0.53	0.50	0.56	0.79	0.61	0.49
LIBIA	3.03	3.37	3.74	5.52	4.84	3.38	2.68	3.60	2.00	3.59
EGITTO	0.35	0.44	0.55	0.44	0.38	0.51	0.66	0.43	0.26	0.30
GIORDANIA	0.13	0.14	0.13	0.08	0.08	0.17	0.16	0.33	0.20	0.29
LIBANO	0.42	0.29	0.27	0.30	0.31	0.38	0.38	-	-	-
SIRIA	0.13	0.15	0.15	0.23	0.25	0.28	0.29	0.59	0.56	0.40
TURCHIA	0.08	0.09	0.11	0.12	0.15	0.11	0.18	0.17	0.12	0.13
ISRAELE	0.70	0.52	0.49	0.48	0.46	0.52	0.45	0.41	0.43	1.04

TAB. 3 RAPPORTO ESPORTAZIONI/IMPORTAZIONI PER PRODOTTI AGRICOLI

P A E S I	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
GRECIA	1.79	1.49	1.26	1.27	1.20	1.44	1.07	1.21	1.34	1.49
PORTOGALLO	0.63	0.67	0.65	0.62	0.47	0.44	0.43	0.30	0.27	0.26
SPAGNA	0.81	0.79	0.73	0.96	0.80	0.72	0.80	0.60	0.56	0.68
CIPRO	1.61	1.69	1.62	1.45	1.79	1.63	1.01	1.03	0.85	1.45
MALTA	0.16	0.18	0.18	0.12	0.12	0.13	0.13	0.13	0.16	0.22
JUGOSLAVIA	1.05	1.07	0.96	0.90	0.70	0.81	0.65	0.40	0.63	0.58
ITALIA	0.34	0.34	0.34	0.36	0.36	0.35	0.27	0.31	0.37	0.34
ALGERIA	-	-	-	1.17	0.51	0.41	0.51	0.20	0.15	0.16
MAROCCO	1.29	1.56	2.29	1.43	1.11	1.62	1.18	0.64	0.44	0.66
TUNISIA	0.74	0.97	0.81	0.60	0.96	1.27	0.90	0.81	0.60	0.68
LIBIA	0.02	0.01	0.01	0.008	0.01	0.03	0.02	0.004	0.003	-
EGITTO	1.15	1.78	2.41	2.45	1.80	1.81	2.30	0.89	0.54	0.59
GIORDANIA	0.28	0.35	0.29	0.31	0.18	0.18	0.20	0.28	0.23	0.25
LIBANO	0.40	0.41	0.46	0.41	0.46	0.52	0.51	0.40	0.37	0.34
SIRIA	2.26	2.01	2.47	1.40	0.78	1.40	1.32	0.75	0.53	0.73
TURCHIA	13.03	14.62	8.02	4.27	5.13	9.50	11.92	2.21	2.22	6.94
ISRAELE	0.89	0.84	0.88	0.84	0.89	0.97	0.68	0.55	0.62	0.82

Fonte: Buresti, Iovane, Tennembaum, Istituto Affari Internazionali

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 1117

BIBLIOTECA