

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(94) 447 final
Bruselas, 27.10.1994

COMUNICACION DE LA COMISION

Apoyo comunitario al ajuste estructural en los países ACP: para la consolidación y la profundización de un enfoque realista y concertado.



INDICE

INTRODUCCIÓN

I. CONTEXTO DE LAS ACCIONES COMUNITARIAS

1. Un contexto internacional todavía muy desfavorable para los países ACP
2. Un contexto sociopolítico especialmente inestable
3. Desaparición de los polos tradicionales de desarrollo económico
4. Fuerte competencia internacional por los recursos financieros disponibles
5. En todo caso, el escenario des ajuste económico era inevitable para la mayoría de los países ACP

II. RESULTADOS CUANTITATIVOS

1. Balance
2. Reparto de los recursos
3. Utilización de los instrumentos
4. Condiciones de realización

III. PRIMEROS RESULTADOS CUALITATIVOS

1. En el plano interno
2. En el plano comunitario
3. En el plano internacional
4. En el plano de los países o regiones beneficiarios

IV. UN ANÁLISIS MAS MATIZADO DE LOS EFECTOS DEL AJUSTE

1. Un ajuste inevitable pero de resultados ambiguos
2. Algunas observaciones críticas de la Comisión

V. ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL FUTURO

1. Consolidación
2. Profundización
3. Ampliación

CONCLUSIÓN

APOYO COMUNITARIO AL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LOS PAÍSES ACP: PARA LA CONSOLIDACIÓN Y LA PROFUNDIZACIÓN DE UN ENFOQUE REALISTA Y CONCERTADO.

INTRODUCCIÓN

Era natural que la Comunidad, como importante interlocutor técnico y financiero de los países ACP, fuese llamada por aquellos de estos países que estaban aplicando programas de ajuste de sus economías.

En efecto, ya fuera porque debían hacer frente a dificultades económicas y financieras sin precedentes, con la necesidad consiguiente de medios de financiación adecuados, ya fuera porque los procesos de reforma económica que aplicaban, socialmente costosos, no daban lugar al crecimiento económico esperado, ya fuera porque experimentaban dificultades en sus negociaciones con las Instituciones de Bretton Woods -interlocutores financieros imprescindibles de los programas de ajuste-, deseaban la participación de la Comunidad tanto respecto a la evaluación de los programas como al apoyo financiero que ésta pudiera prestar.

La Comunidad respondió a estas expectativas: tras la negociación con los Estados ACP, el apoyo a los procesos de ajuste estructural se incluyó formalmente en el cuarto Convenio de Lomé.

Esta decisión constituyó un acto político capital. Por primera vez, países en desarrollo y sus interlocutores exteriores negociaban libremente, en relación con un tema tan sensible, incluso controvertido, como éste, disposiciones específicas en las que se fijaban los objetivos, orientaciones y modalidades de aplicación del apoyo al ajuste.

El primer informe de etapa, en el que se establecían las orientaciones y las modalidades prácticas de la inserción de la Comunidad en el proceso de ajuste estructural de los países ACP, dio lugar a una resolución del Consejo en mayo de 1992. En ella se reafirmaba la necesaria contribución comunitaria al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos generales en los países afectados desde una perspectiva más amplia de creación de un entorno favorable para la reactivación del crecimiento y la mejora del bienestar social de la población.

Los informes conjuntos ACP-CEE del Comité de financiación de la cooperación al desarrollo presentados al Consejo de Ministros ACP-CEE en marzo de 1992 y abril de 1993 y las resoluciones de este Consejo confirmaron las medidas adoptadas desde la firma del Convenio y los grandes ejes de acción que debían orientar la aplicación del apoyo al ajuste estructural.

[REDACTED]

Naturalmente, sólo puede haber un programa de reformas en un país dado. Al margen de las posibilidades financieras concretas movilizables para el apoyo al ajuste, y en lugar de dejar que las Instituciones de Bretton Woods determinasen el programa de reformas para insertar después en el mismo el apoyo comunitario, la Comisión, aceptando la invitación que le ofrecía el Convenio al respecto, optó por un enfoque más ambicioso, consistente en contribuir también a su definición.

No se trataba de abrir vías paralelas, sino de comprobar que en la definición de los programas de reformas se tenían debidamente en cuenta las preocupaciones comunitarias, tal como se expresan en el texto del Convenio.

La Comisión, reconocida como importante agente en el proceso de ajuste de las economías, desarrolló su aportación técnica concentrando los esfuerzos en los elementos considerados esenciales en el marco del Convenio: conciliación entre ajuste y desarrollo a largo plazo, adaptación del ritmo de las reformas a las capacidades y limitaciones específicas de cada país (incluidas las de orden social y político), consideración de la dimensión regional y preservación de los sectores sociales, todo lo cual garantiza la viabilidad a largo plazo del proceso, que combina así un objetivo de crecimiento y otro de equidad.

Para consolidar su credibilidad, la Comisión actuó rápidamente sobre lo que debía constituir a corto plazo un núcleo de acciones prioritarias:

- ante todo, garantizando una mayor coherencia entre todos los instrumentos comunitarios (STABEX, ayuda alimentaria, etc.), con objeto de constituir una "masa crítica" desde el punto de vista financiero, pero también un paquete significativo de reformas económicas y sectoriales eficaces;
- a continuación, interesándose cada vez más por la hacienda pública de los Estados afectados, para ayudarles a mejorar su procedimiento presupuestario desde el punto de vista de la transparencia, integridad, eficacia y equidad, y para definir instrumentos que permitiesen comprobar el cumplimiento de sus compromisos presupuestarios y, con ello, conseguir las intervenciones financieras de la Comunidad;
- por último, reforzando la coordinación con los demás donantes -Estados miembros, FMI, Banco Mundial...- tanto en lo que se refiere al diseño de los programas como a su aplicación, con objeto de influir en el proceso desde una perspectiva moderadora, haciendo prevalecer, en la medida de lo posible, una percepción rigurosa, pero también realista, del ajuste, diferenciada y ciertamente humana.

Al mismo tiempo, la Comunidad puso en marcha una serie de programas de apoyo en beneficio de una treintena de países ACP para cubrir sus necesidades de financiación durante los períodos 1991-92 y 1993-94.

Paralelamente, a escala internacional, se iniciaron importantes debates sobre el ajuste estructural, sus efectos y aplicación, mientras se planteaba la cuestión de la renovación del mecanismo especial del FMI para el apoyo al ajuste (ESAF)¹ y se examinaban las perspectivas para la tercera fase del SPA² durante el período 1994-96. Por lo general, se tomaron como base para estos debates las primeras conclusiones obtenidas por los distintos participantes en el proceso de ajuste a partir de sus respectivos análisis.

La Comunidad, por su parte, ha emprendido una importante negociación para la renovación del protocolo financiero del cuarto Convenio de Lomé, en el que el ajuste estructural ocupa un lugar importante.

Así pues, se trata de un momento especialmente bueno para presentar un balance cuantitativo y cualitativo de la participación de la Comunidad en el apoyo a las reformas económicas, analizar el estado de las reflexiones y extraer enseñanzas de las primeras intervenciones de la Comunidad, tanto desde el punto de vista de la movilización de los recursos como del enfoque general.

La grave situación de los Estados ACP en general y de África en particular, así como las matizadas conclusiones que pueden extraerse de un decenio de ajuste en esta región, exigen la movilización de la comunidad de proveedores de fondos, entre los que la Unión Europea tiene un importante papel que desempeñar.

I. CONTEXTO DE LAS ACCIONES COMUNITARIAS

1. Un contexto internacional todavía muy desfavorable para los países ACP

Los factores externos han seguido desempeñando un papel desfavorable y han contribuido a crear una difícil situación coyuntural para los países sujetos al ajuste, contrariando los efectos positivos esperados de las reformas económicas de estímulo de la oferta y agravando los efectos negativos de las políticas de reactivación financiera.

La degradación de la relación de intercambio como consecuencia de la tendencia a la baja de las cotizaciones de los principales productos básicos (café, cacao, fosfatos, semillas oleaginosas, etc.), que han alcanzado niveles mínimos desde la segunda Guerra Mundial, y de la inestabilidad de los precios y los tipos de cambio, ha afectado más a los países que tienen una importante dependencia económica de los productos básicos, en particular agrícolas.

¹ *Enhanced Structural Adjustment Facility.*

² *Special Programme of Assistance for Africa.*

[REDACTED]

Los acuerdos sobre productos primarios, cuyas negociaciones pasan por serias dificultades, no han permitido compensar determinados efectos negativos de las tendencias de los mercados.

En el período reciente, los elevados tipos de interés y la disminución o incluso desaparición de las aportaciones privadas procedentes del exterior han agravado con frecuencia los desequilibrios exteriores, que ya eran estructuralmente desfavorables en lo que respecta a los intercambios comerciales de la mayoría de los países. El contexto comercial internacional, globalmente desfavorable a los países ACP debido a las presiones ejercidas por los recién llegados a los mercados (países del Sur y Sudeste asiático) en un contexto de dura competencia comercial entre Europa, Estados Unidos y Japón, así como su ausencia en las grandes negociaciones internacionales, han combinado sus efectos para generar una pérdida continua de mercados, que no han podido corregirse con medidas (en ocasiones, ciertamente tímidas) referentes a la productividad, la competitividad o los tipos de cambio de los países afectados.

A todo ello debe añadirse el aumento del endeudamiento exterior durante el período de ajuste, con un fuerte incremento de la parte de la deuda cuyo calendario no admite reajustes, aun cuando últimamente se hayan registrado progresos sensibles en el tratamiento de la misma. La magnitud de la deuda y la necesidad de adoptar medidas de ajuste favorables al respecto se han convertido en un factor imprescindible de los programas.

2. Un contexto sociopolítico especialmente inestable

Guerras y trastornos políticos graves han seguido desestabilizando varios Estados, en particular de África, empeñados en la búsqueda de una renovación democrática. La inestabilidad política y las incertidumbres que gravan los jóvenes procesos de democratización han perturbado a menudo el frágil equilibrio entre los datos sociopolíticos y las políticas económicas de unos países cuyas poblaciones, anestesiadas desde hace decenios, tienen derecho hoy a esperar resultados positivos en cuanto al nivel de vida y el progreso social.

Los nuevos responsables inician su experiencia en la democracia, con su cortejo de búsqueda de consensos y equilibrios sociopolíticos, al mismo tiempo que comprueban cómo se dilatan en el tiempo los efectos positivos de las políticas económicas que desarrollan, mientras que deben asumir inmediatamente sus efectos negativos.

3. Desaparición de los polos tradicionales de desarrollo económico

Los países que pudieron (o hubieran podido) desempeñar en el pasado el papel de polos regionales de desarrollo, con capacidad para arrastrar parcialmente la economía de sus vecinos, han perdido gran parte de su influencia, bien por tener que enfrentarse a situaciones económicas y financieras especialmente graves, bien por la aparición de

[REDACTED]

trastornos sociopolíticos que han degenerado principalmente en cuasi-guerras civiles, bien porque, a falta del consenso necesario, han iniciado una inevitable evolución hacia la acumulación de las dos crisis.

La situación de África es especialmente llamativa desde este punto de vista, puesto que son los antiguos pesos pesados económicos los que padecen hoy las más graves dificultades. Es de esperar que la reciente devaluación del franco CFA permita a algunos de estos países salir de su crisis y encontrar así el camino del crecimiento.

4. Fuerte competencia internacional por los recursos financieros disponibles

Aun cuando la comunidad internacional se haya mostrado a menudo tranquilizadora para los países en desarrollo, una serie de acontecimientos de los últimos meses indica que la atención que se ha prestado a éstos tiende a disminuir, al menos en términos de recursos financieros disponibles o movilizables.

La renovación del ESAF, el instrumento más concesional del FMI para el apoyo a las políticas de ajuste estructural, destinado a los países más pobres, ha planteado problemas por la falta de disponibilidades financieras tras la renuncia de determinados interlocutores financieros bilaterales.

En la última reunión del SPA se ha puesto de manifiesto la dificultad -nueva para este instrumento- de cerrar la financiación de la tercera fase, que debía cubrir las necesidades de los países afectados para los años 1994-95-96. En la fase actual, sólo pueden atenderse menos del 70 % de las necesidades, por lo que el ajuste puede resultar subfinanciado -y, por tanto, ineficaz- si no se adoptan medidas correctoras. A falta de un significativo esfuerzo financiero adicional por parte de los donantes, estas medidas sólo podrán consistir en un tratamiento más radical de la deuda exterior de esos países.

Esto lleva a subrayar que, a pesar de todos los compromisos anunciados, no se ha encontrado aún una solución a largo plazo para el problema de la deuda, cuyos saldos vivos han aumentado con regularidad y cuya carga más pesada ha sido globalmente aplazada a los años venideros por efecto de los sucesivos reajustes de su calendario.

5. En todo caso, el escenario del ajuste económico era inevitable para la mayoría de los países ACP

El ajuste, encaminado a restablecer una serie de equilibrios rotos y a adaptar las economías a los nuevos datos del contexto económico internacional, se ha convertido en una necesidad absoluta para los países ACP, dadas las graves dificultades económicas y financieras, y por tanto sociales, que atraviesan y la debilidad de sus estructuras económicas.

Algunos países en desarrollo podrían haber aplazado el ajuste recurriendo de forma masiva al empréstito, pero hoy resulta evidente que no podían seguir basando su economía en este principio. Como consecuencia lógica, este problema ocupa hoy un lugar central en las relaciones entre los países en desarrollo y sus interlocutores exteriores, y constituye un punto de paso obligado para el diálogo que aquéllos mantienen con sus proveedores de fondos.

En este contexto, una parte creciente de los recursos financieros destinados a estos países está supeditada a programas de ajuste, y no se realiza ninguna operación de tratamiento de la deuda sin la celebración previa de un acuerdo entre el país deudor y el Fondo Monetario Internacional. Esta realidad demuestra hasta qué punto el ajuste se ha convertido en una necesidad imperiosa para la gran mayoría de los países ACP.

II. RESULTADOS CUANTITATIVOS

1. Balance

Desde que empezó a aplicarse el cuarto Convenio de Lomé hasta finales de setiembre de 1994, la Comisión ha adoptado 54 decisiones de financiación en favor de 36 países elegibles para beneficiarse de los recursos de apoyo al ajuste estructural, por un importe de 1.098 millones de ecus (856 procedentes de recursos específicos para el ajuste estructural y 242 con cargo a los programas indicativos nacionales).

Cabe estimar que, a finales de 1994, se habrán adoptado decisiones de financiación por un importe total de 1.180 millones de ecus (920 procedentes de los recursos específicos para el ajuste estructural, de un total de recursos previstos en el Convenio de 1.150 millones de ecus).

En 1990 y 1991 se llevó a cabo un primer reparto de los recursos entre países potencialmente elegibles (41 en total), a 35 de los cuales se notificó una primera asignación con arreglo al artículo 281 del Convenio.

A finales de 1992, sólo 21 de ellos estaban en condiciones de proceder a una aplicación efectiva, con el apoyo financiero de la Comunidad, de sus programas de ajuste estructural.

Esto significa que la mitad de los países potencialmente elegibles no habían conseguido concretar esa elegibilidad y que los importes disponibles para los países activos habían sido esterilizados. Las razones son varias: las más importantes se refieren al vínculo entre la elegibilidad automática prevista en el Convenio y la actitud de las Instituciones de Bretton Woods respecto de los programas (o las desviaciones de los programas) cuyos progresos debían evaluar; no obstante, también hay que buscarlas en las violaciones relativamente frecuentes de los procesos democráticos o los derechos

humanos (principal dimensión del Convenio) que se observaron en los primeros años de aplicación del instrumento comunitario.

2. Reparto de los recursos

Ante esta situación, para la segunda asignación se adoptó un nuevo método de reparto, basado en una vinculación más estrecha entre elegibilidad, asignación de los recursos y aplicación efectiva, y en objetivos de desembolso anuales para los países activos, revisables al final de cada ejercicio.

Estas nuevas modalidades han permitido dotar mejor a los países que han alcanzado más éxito en las reformas y conseguir un nivel más alto de desembolsos con respecto a los compromisos financieros.

Sumadas las dos asignaciones, a finales de junio de 1994 se habían pagado alrededor de 725 millones de ecus, de los cuales 600 provenientes de recursos específicos de ajuste estructural, de un total de decisiones de financiación por valor de 1.098 millones, lo que representa un índice de ejecución financiera del 66 %.

3. Utilización de los instrumentos

El apoyo comunitario se ha concretado principalmente en programas generales de importaciones, por ser éste el instrumento más adecuado en una situación de liberalización generalizada de la economía y el más adaptado a las economías de moneda convertible (la zona del franco, por ejemplo), ante la imposibilidad de recurrir, en el marco de las disposiciones actuales, a la ayuda presupuestaria directa a estos países.

Las ayudas aportadas a los Bancos Centrales de los países afectados han permitido a los operadores económicos disponer de las divisas necesarias para efectuar sus importaciones.

Estos programas han generado fondos de contrapartida que se han ido integrando progresivamente en un enfoque macroeconómico y de equilibrio financiero y monetario de los países correspondientes, a diferencia de las prácticas anteriores, que sólo tenían una orientación microeconómica.

En el marco de una política presupuestaria única y coherente, los fondos de contrapartida se han utilizado para cubrir gastos públicos de funcionamiento y/o de inversión y han permitido a la Comunidad actuar en el sentido deseado por el Convenio, es decir, en apoyo de los servicios sociales esenciales para la población y del mantenimiento de las infraestructuras económicas y sociales.

Del total de fondos de contrapartida generados por las decisiones de financiación adoptadas, cerca del 70 % se han asignado a los sectores sociales, con un claro



predominio de la sanidad básica y la educación primaria, y cerca del 10 % al mantenimiento de las infraestructuras, con un esfuerzo especial de mantenimiento de las carreteras. El resto se han dedicado al empleo (cerca del 4 %), la reestructuración financiera de los sectores agrícolas y la reestructuración del sector parapúblico.

Más allá de las dotaciones presupuestarias de recursos, la Comisión ha tratado, ante todo, de conseguir que se modifique la estructuración de los presupuestos, concediéndose más importancia a los gastos prioritarios en los sectores de la sanidad y la educación y a las necesidades reales de mantenimiento de las infraestructuras. Esto sólo ha podido conseguirlo a través de una participación creciente en la revisión del gasto público, a menudo conjuntamente con el Banco Mundial.

4. Condiciones de realización

La aplicación de las acciones comunitarias no ha planteado problemas serios en cuanto al seguimiento de las condicionalidades. La organización de estas últimas en tres niveles ha permitido equilibrar el posible carácter subjetivo de cualquier evaluación de un programa global y la importancia concedida a las condicionalidades específicas y suspensivas, a menudo sectoriales, que determinan la eficacia del apoyo comunitario.

El primer nivel, de carácter general, permite a la Comunidad conservar su propia autonomía de juicio en el marco global del proceso de ajuste. Suele ser aquí donde la precisión y la multiplicidad de las condiciones estipuladas en "los contratos" otorgados con las Instituciones de Bretton Woods generan bloqueos puntuales y se traducen finalmente, de forma más global, en una política de avance intermitente ("stop and go").

La Comunidad puede evitar el peligro de bloqueo de las acciones centrando su enfoque en la condicionalidad de segundo nivel, limitada a algunas condiciones importantes pero eficaces, establecidas en función de los objetivos específicos macroeconómicos y/o sectoriales que persigue, si bien con ello corre el riesgo de romper momentáneamente la necesaria coherencia entre las acciones de los distintos proveedores de fondos. Esta cuestión no ha encontrado aún una respuesta definitiva.

De hecho, si bien el rigor exige una precisión suficiente, ciertamente indiscutible, el sentido común aconseja cierta flexibilidad, forzosamente impregnada de subjetividad para no apartarse de una evaluación justa de las limitaciones nacionales.

En lo que se refiere al tercer nivel, correspondiente a las condiciones administrativas y financieras, la Comisión ha desarrollado instrumentos de seguimiento y control que permiten integrar mejor el apoyo comunitario en el marco de los procedimientos nacionales (tanto en términos de puesta a disposición de las divisas como de utilización de los fondos de contrapartida en el marco estricto del presupuesto nacional).

Por último, la experiencia ha demostrado la reducida adecuación de los procedimientos internos y de las modalidades de decisión y de pago al instrumento de apoyo al ajuste, que debería tener un carácter de desembolso rápido, sin perjuicio del rigor en la gestión. Actualmente, se está realizando un importante esfuerzo de racionalización de los procedimientos de control y decisión.

III. PRIMEROS RESULTADOS CUALITATIVOS

1. En el plano interno

- a) Más allá de la armonización de los procedimientos de control interno y de la aplicación de instrumentos adecuados de seguimiento y control tanto entre los servicios de la Comisión como descentralizados a escala nacional, un importante esfuerzo de organización ha permitido aumentar la coherencia entre los distintos instrumentos de ayuda comunitaria, basándose para cada país en su inserción en las políticas sectoriales y en un marco macroeconómico mejor analizado y comprendido.
- b) Los temas horizontales que responden a las principales orientaciones del Convenio en materia de apoyo al ajuste estructural han sido objeto de examen técnico interno.

Así, la reflexión sobre la consideración de la dimensión social ha conducido a la elaboración de directrices sobre seguridad alimentaria y nutrición, sanidad, educación y formación, y empleo.

Las modalidades prácticas de aplicación financiera del apoyo al ajuste incluyen un aspecto importante: la utilización de los fondos de contrapartida en un marco presupuestario nacional coherente. La Comisión ha desarrollado una lógica en la materia, sobre la base de la resolución del Consejo de mayo de 1991, que da a todos los fondos de contrapartida un enfoque y una lógica únicos, independientemente de los instrumentos que los hayan generado.

La restructuración del gasto público permitirá que las intervenciones en los sectores sociales prioritarios tengan una repercusión duradera y viable: se justifica así la participación necesaria y creciente de los servicios de la Comisión en las revisiones del gasto público, previa la elaboración de un enfoque concertado con los demás proveedores de fondos.

El desarrollo de las políticas de salud, empleo, formación y educación a escala de los servicios centrales facilita dicha intervención en los sectores sociales y su traducción en el gasto público.

- c) De conformidad con las grandes orientaciones del Convenio, se ha realizado un esfuerzo especial para tener en cuenta la dimensión regional del ajuste y, en

[REDACTED]

particular, las consecuencias de las medidas de ajuste adoptadas a escala nacional sobre las políticas de integración regional y la necesaria adaptación de las políticas nacionales al contexto regional. La Comisión ha llevado a cabo una reflexión sobre la convergencia de las políticas económicas nacionales a escala regional y sobre las posibilidades de apoyar el establecimiento de esquemas de vigilancia multilateral en determinadas regiones.

- d) Por último, a medida que han podido afinarse y precisarse los efectos y el contenido de las políticas de ajuste, así como las modalidades prácticas de aplicación del apoyo comunitario, la Comisión ha llevado a efecto una reflexión interna sobre la secuencia de las reformas, la eficacia de los sistemas de asignación de divisas, la pertinencia de los programas de importaciones, el efecto del sistema fiscal sobre la distribución de la renta, etc.

2. En el plano comunitario

Se ha hecho hincapié en el reforzamiento de la cooperación con los Estados miembros. Esta coordinación se ha concentrado principalmente en tres ejes:

- el primero ha sido el perfeccionamiento de los instrumentos y de las modalidades prácticas de aplicación, mediante la garantía de la coherencia de estas modalidades con las exigencias de rigor y los deseos expresados por los Estados miembros, por una parte, y con las características y las condiciones del marco macroeconómico en que se inscriben, por otra;
- el segundo ha sido el desarrollo de un enfoque comunitario y de ciertos elementos estratégicos en determinados sectores en que se centra la intervención comunitaria (salud, ramas agrícolas de exportación);
- el tercero ha sido el desarrollo de una concertación comunitaria sistemática al margen de los grandes foros internacionales sobre el ajuste estructural y para la preparación de los mismos; el principal marco para esta concertación ha sido hasta el momento el SPA.

Con todo, esta coordinación sigue siendo limitada y debe ser ampliamente desarrollada.

3. En el plano internacional

Probablemente sea aquí donde los esfuerzos de la Comisión por hacer valer las características específicas de la política comunitaria y consolidar su credibilidad hayan dado más resultados, en particular en el marco del SPA.

- [REDACTED]**
- a) La Comisión ha participado activamente y participará en las distintas reflexiones emprendidas por los grupos de trabajo ad hoc sobre:
- el problema de la restructuración del gasto público y de la eficacia de los procedimientos presupuestarios nacionales, que son objeto de las revisiones periódicas del gasto público;
 - la realización de estudios generales en diversos foros para evaluar los efectos y los resultados del ajuste estructural;
 - el objetivo de lucha contra la pobreza y su inserción en los programas de ajuste estructural.
- b) Siempre que ha sido posible, la Comisión ha dado el impulso necesario y ha sensibilizado a los demás proveedores de fondos sobre ciertos temas básicos.

Así, el vínculo entre democracia y ajuste ha sido objeto de un trabajo en profundidad codirigido por la Comisión y por Estados Unidos. Con él se pretende, ante todo, evitar las incidencias negativas a corto plazo de la relación entre democratización y programas de reformas económicas, demostrando, por ejemplo, un mayor realismo en cuanto al ritmo y la progresión de las reformas o en cuanto a las condicionalidades. Es asimismo esencial favorecer las sinergias entre los dos procesos, de modo que su reforzamiento mutuo sea una garantía de la perdurabilidad de las reformas. De hecho, el diálogo que se instala en un régimen democrático constituye la esencia de lo que se ha dado en llamar la internalización de los programas de reformas; no obstante, un diálogo de este tipo en un proceso de democratización a menudo frágil conduce por necesidad a ciertas adaptaciones que pueden desviar temporalmente al país afectado de su programa de reformas. Es sin duda difícil hallar el equilibrio entre las consecuencias sociopolíticas de los cambios introducidos por el rigor de la política económica y las legítimas aspiraciones de una población a esperar las consecuencias positivas de dicha política en el plano económico.

El segundo tema, ya abordado en el Convenio y que debería convertirse en un elemento capital de la adaptación de las políticas de ajuste, tras la acción de sensibilización de la Comisión, concierne al ritmo de las medidas y a la adaptación de la secuencia de las reformas al carácter específico de cada país. En la actualidad se realizan varios estudios en los que participa activamente la Comisión. Con ello se pretende hallar un equilibrio entre, por una parte, la secuencia de las políticas económicas y financieras, tal como venga impuesta por la gravedad de la situación (escasez de divisas, déficit presupuestario no financiable, crisis de liquidez) y, por otra, la necesidad de no frenar demasiado la oferta y la inversión a largo plazo, así como la consideración de las limitaciones ligadas al proceso de liberalización sociopolítica.

[REDACTED]

En tercer lugar, la Comisión ha abordado activamente la cuestión de la incidencia de las políticas nacionales de ajuste estructural para las perspectivas de integración regional y, de modo más general, las consecuencias a escala regional de las políticas nacionales. Los trabajos realizados al respecto -junto con el BIRD, el FMI y otros donantes (BAD, Francia...)- en el África occidental (UEMOA)³, en el África oriental, en el África austral, en el océano Índico (CBI)⁴, y pronto en África central, tienen su origen en esa iniciativa. Es indudable que las perspectivas de integración regional o de promoción de la misma no han sido nunca tan prometedoras ni han estado tan vinculadas al crecimiento como hoy.

Por último, si la Comunidad sigue siendo un interlocutor importante de los países ACP, es también, y sobre todo, porque se han liberado importantes masas financieras para las inversiones a largo plazo, al ser el desarrollo económico y social a largo plazo el objetivo prioritario del Convenio. La gravedad de las dificultades económicas y financieras con que se enfrentan la mayoría de los países ha dado una dimensión tal al ajuste estructural que las modalidades del mismo pudieron conducir, en un determinado momento, a sacrificar el desarrollo a largo plazo en nombre de los grandes equilibrios financieros. Era necesaria, por tanto, una conciliación entre los objetivos y los medios: este es el sentido de los trabajos de sensibilización llevados a cabo por la Comisión.

Las conclusiones generales de la reunión del SPA de noviembre de 1993 demuestran que estas preocupaciones, expresadas por la Comisión desde hace varios años, se han tenido en cuenta al menos en sus principios generales. Así, el eje principal de la tercera fase del SPA se caracterizará por una mayor atención a la secuencia de las reformas, a una condicionalidad más realista y adaptada, y a la capacidad local de análisis y aplicación de los próximos programas de ajuste. También los programas de integración regional y los destinados a favorecer los intercambios serán ampliamente integrados en los programas de ajuste y apoyados con reformas específicas.

Esta toma de conciencia por parte de los proveedores de fondos demuestra la influencia que puede ejercerse en los foros correspondientes. El impulso de la Comisión ha permitido obtener un consenso general en torno a los temas capitales del Convenio. Ciertamente, queda por realizar un importante trabajo para llevar a la práctica estas orientaciones. Caso por caso, país por país, las tareas que esperan a los interlocutores de la cooperación al desarrollo son arduas, pero está perfilándose un enfoque realista, adaptado y finalmente humano del ajuste. La participación comunitaria ha contribuido mucho a desarrollarlo.

³ *Unión Económica y Monetaria del Oeste Africano.*

⁴ *Cross Border Initiative.*

c) Para dar más consistencia a la consideración de las cuestiones que le preocupan, la Comisión realiza una tarea de orientación de los grupos de trabajo en relación con los temas más sensibles:

- la relación democracia/ajuste, con el fin de conciliar las políticas de reforma económica con la realidad del proceso de democratización;
- las revisiones del gasto público, con los objetivos siguientes: mejorar la capacidad nacional de programación y ejecución presupuestaria, reestructurar los gastos en favor de los sectores sociales esenciales para la población y del mantenimiento de las infraestructuras básicas, mejorar la eficacia del gasto y conseguir las intervenciones financieras de los proveedores de fondos.

4. En el plano de los países o regiones beneficiarios

- a) La Comisión interviene, siempre que le es posible, en la definición de los programas de reforma, en particular participando ampliamente en las políticas sectoriales.
- b) La Comisión participa cada vez más en las revisiones del gasto público, conjuntamente con el Banco Mundial y con otros proveedores de fondos, concentrando sus intervenciones, cuando tienen carácter sectorial, en la salud, la educación y el mantenimiento de las infraestructuras.
- c) La Comisión toma parte activa en los tres programas regionales que actualmente se desarrollan en África y que contemplan en distintos grados la integración económica, la armonización aduanera o la facilitación de los intercambios. Se trata de:
 - el programa dirigido a facilitar los pagos, los intercambios y las inversiones intrarregionales en el África oriental y austral y el océano Índico;
 - el programa de reformas para el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria del Oeste Africano (UEMOA);
 - el programa regional de reformas de la UDEAC.

IV. UN ANÁLISIS MAS MATIZADO DE LOS EFECTOS DEL AJUSTE

1. Un ajuste inevitable pero de resultados ambiguos

El ajuste estructural ha suscitado desde hace varios años reflexiones, críticas y controversias y ha dado lugar, aún recientemente, a numerosas evaluaciones como las realizadas por el Banco Mundial, el FMI o la UNCTAD. La Comisión contribuye a estas tareas. En particular, ha encargado a un equipo de investigadores europeos un

estudio de evaluación de los resultados de las reformas económicas emprendidas por los Estados ACP⁵.

Si hay una primera constante que se desprende de estas evaluaciones es sin duda la dificultad de medir "mecánicamente", al evaluar los resultados económicos, la parte que corresponde a las reformas políticas y la resultante de factores externos, del mismo modo que es difícil evaluar objetivamente la repercusión de la crisis con respecto a la repercusión del ajuste.

La segunda constante es que, de un modo general, los países de África han tenido menos éxito que los demás países en desarrollo o que sus economías se han visto más duramente castigadas que las de los otros países.

Pueden hacerse algunas observaciones generales para todos los países en desarrollo:

- los países que han adoptado políticas de ajuste han registrado, en promedio, tasas de crecimiento más altas, y más rápidamente que los demás: un 4,2 % aquéllos en el período 1986-90 y un 2,4 % éstos;
- las políticas de ajuste han permitido en general reducir el déficit presupuestario -éste era ciertamente el punto central de la primera generación de programas de estabilización-, que entre 1980 y 1990 pasó del 8,5 % del PNB al 4,2 % del PNB en los países en proceso de ajuste, frente a un nivel medio persistente del 6,5 % del PNB en los demás países;
- normalmente, la inflación se ha controlado mejor en los países en proceso de ajuste, sobre todo si se consideran los países de renta intermedia, al precio de una política monetaria y de crédito muy restrictiva -elemento clave de los programas de estabilización-;
- por último, los tipos de cambio reales se han situado en los países sujetos a medidas de ajuste en niveles más compatibles con los parámetros fundamentales de la economía.

Junto a estos resultados globalmente positivos, los trabajos de evaluación dan otras conclusiones más preocupantes:

- las rigideces estructurales han favorecido una mala asignación de los recursos, que ha perjudicado en gran medida a los sectores sociales;

⁵ "Ajuste y desarrollo": la experiencia de los Estados ACP. Estudio realizado a petición de la Comisión por el CERDI e investigadores europeos (británicos, franceses, italianos), bajo la dirección de Patrick y Sylviane GUILLAUMONT.

- 
- la significativa reducción del gasto público se ha efectuado a costa de las operaciones de mantenimiento de las infraestructuras económicas y sociales, que a menudo han dejado de realizarse;
 - la inversión se ha estancado, cuando no ha disminuido;
 - los desequilibrios externos, por efecto de las tendencias de los intercambios y de las transferencias de capitales, no se han corregido de una forma real y duradera;
 - por último, la situación de la deuda exterior no ha mejorado, cuando no se ha deteriorado (caso de África).

En otros términos, la estabilización financiera se ha conseguido frecuentemente en mayor o menor medida a muy corto plazo, pero las principales tendencias de la economía no se han invertido y los resultados positivos del ajuste, en particular en términos de crecimiento, han tardado en manifestarse.

Esto es especialmente aplicable al continente africano, sobre el cual los servicios del Banco Mundial han realizado recientemente un estudio complementario en el marco del SPA⁶.

Las conclusiones de este estudio son muy matizadas. Sin duda, algunos (pocos) países han obtenido resultados positivos en términos de crecimiento (agricultura, industria) con políticas adecuadas en los ámbitos macroeconómico, agrícola y comercial; pero estos resultados siguen siendo insuficientes frente al crecimiento demográfico o los resultados obtenidos en otras regiones del mundo. Además, muchos países han abandonado en mayor o menor medida o limitado los programas de reformas, al experimentar cada vez más dificultades para respetar sus compromisos y las condicionalidades vinculadas al apoyo de los donantes.

Esta situación contrasta con la de los nuevos países industrializados del Sur y el Sudeste de Asia, que han conseguido culminar la transición al crecimiento con un corto período de recesión. Es cierto que tenían menos dificultades de partida en lo que respecta a las distorsiones macroeconómicas y que contaban con un sector privado bien desarrollado que pudo adaptarse a las reformas estructurales. Pero lo principal es que los determinantes de sus políticas económicas han sido relativamente variados y que han sabido adecuar a su situación y estrategia los modelos teóricos que subyacen en general a las políticas de ajuste, en términos de liberalización de los intercambios, intervenciones del Estado en el sector productivo, etc. De hecho, la única constante observada en todos estos países -y es fundamental- es el elevado nivel de recursos humanos de que disponen

⁶ "Adjustment in Africa" - marzo de 1994.

en comparación con la situación general de los países ACP y de los africanos en particular.

El Banco Mundial ha intentado explicar la especial situación de África argumentando la debilidad de sus recursos humanos, pero también la inadecuación y el actual deterioro de las infraestructuras, la falta de diversificación de las estructuras económicas, la fragilidad del tejido económico, la escasa eficacia de las instituciones públicas y la presencia de distorsiones económicas mayores que en otros lugares. Llega así a la conclusión de que, en los países de renta baja de África, el ajuste llevará más tiempo del previsto y que para cumplir el objetivo de desarrollo a largo plazo deberán dedicarse recursos significativos a la inversión, lamentablemente descuidada en beneficio de los programas financieros a corto plazo durante el pasado decenio.

Se trata, desde luego, de una conclusión compartida por la Comunidad, que desde hace varios años defiende insistentemente la idea de que el ajuste no debe realizarse en detrimento de la estrategia a largo plazo y que las necesidades a corto plazo no deben ocultar la necesidad de financiar las infraestructuras básicas, el desarrollo de los recursos humanos, la seguridad alimentaria, etc.

Por lo demás, hay otras rigideces, aparte de la falta de flexibilidad de las estructuras económicas, que explican también la situación y que deberían favorecer un mayor realismo tanto en los efectos esperados del ajuste como en la definición de sus modalidades y condiciones.

2. Algunas observaciones críticas de la Comisión

La necesidad de realismo defendida por la Comisión y aceptada ahora en el marco del SPA se basa en su análisis crítico del conjunto de los Estados ACP (véase nota a pie de página 4).

De este análisis se desprende, en particular, que el ajuste ha acentuado la informalización, no ha tenido suficientemente en cuenta el desarrollo a largo plazo y no ha sido internalizado.

- a) **Un ajuste informal**: sin ninguna duda, el sector informal se ha desarrollado de forma significativa en los últimos diez años. No es sorprendente: al estar poco sujeto a la reglamentación oficial, sobre todo desde el punto de vista de la remuneración y de las condiciones laborales, y no necesitar mucho capital, puede ajustarse espontáneamente a la evolución de los mercados. En los países en que es necesario un ajuste estructural, es decir, una mejora de la competitividad, el sector informal tiene una ventaja natural sobre el sector formal. Los despidos inevitables en las reestructuraciones del sector público han desplazado a una parte de la mano de obra hacia el sector informal, ya inflado por el crecimiento demográfico.

Por otra parte, la reducción del déficit presupuestario se ha basado en cierta medida en el aumento de los tipos tributarios del sector moderno. Es evidente la ventaja comparativa resultante para las empresas del sector informal, poco o nada sujetas al impuesto.

Esta tendencia a la informalización no se ha tenido correctamente en cuenta en las evaluaciones oficiales del crecimiento del PIB. Las estimaciones actuales dan, por tanto, un peso excesivo a lo ocurrido en el sector moderno, que no refleja la realidad de la situación económica, en particular en África. Esta constatación conduce a moderar el afropesimismo en lo que tiene de excesivo y de subestimación de la capacidad de las sociedades africanas para adaptarse a la evolución de los mercados. Al mismo tiempo, subraya el grave problema creado en los países africanos por el retraimiento relativo del sector moderno.

Este último, además constituye la principal fuente de ingresos del Estado. Su crecimiento condiciona la oferta pública de servicios fundamentales y de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la economía en su conjunto.

El ajuste informal ha amortiguado sin duda el coste social de las reformas, pero ha contribuido a la crisis del Estado. Por tanto, no puede ser más que una forma imperfecta y transitoria de ajuste.

- b) Un ajuste miope, que no ha tenido suficientemente en cuenta el necesario arbitraje entre el reequilibrio financiero y las estrategias a largo plazo.

Las políticas de ajuste tienen tres componentes principales, que son complementarias: la estabilización macroeconómica, la corrección de los precios relativos y la mejora de la productividad. De hecho, se han realizado arbitrajes que han favorecido la estabilización sobre la corrección de las distorsiones en los precios, y más aún sobre las reformas estructurales y sectoriales, que globalmente han sido de carácter menor y no han tenido una repercusión significativa en la mejora de la productividad y del sistema de incentivos. El ejemplo de los arbitrajes presupuestarios ilustra perfectamente esta situación.

El ajuste de la hacienda pública se ha llevado a cabo más a costa de una reducción de los gastos, sin una verdadera reestructuración, que mediante una mejora de los ingresos, a pesar de las importantes reformas fiscales emprendidas, cuya aplicación, por desgracia, ha sido muy difícil y a menudo eludida.

Los efectos principales han sido, en primer lugar, una reducción drástica de la inversión pública, hasta un nivel que no permite ya garantizar unas infraestructuras mínimas y su necesario mantenimiento para el desarrollo y, en segundo lugar, un descenso significativo de los gastos en sanidad y educación, que pone en peligro la propia supervivencia de estos servicios públicos esenciales.

[REDACTED]

La parte de estos gastos en el gasto público total de los países ACP disminuyó entre principios y finales del decenio de 1980 en unos 6 puntos porcentuales, mientras que durante ese mismo período aumentó en los países no ACP en 6 puntos en el caso de la educación y 4 puntos en el de la sanidad.

Es evidente que estas reducciones tienen efectos negativos manifiestos sobre la productividad y, más en general, sobre el desarrollo a largo plazo.

Varias razones explican el arbitraje efectuado en perjuicio de la estrategia a largo plazo. La primera es de orden intelectual: así como apenas hay dudas sobre los medios de controlar la demanda, no está tan clara la forma de corregir los precios relativos, la respuesta que aportan a ello los agentes económicos y menos aún los incentivos que permiten aumentar la productividad.

La segunda razón reside en la magnitud de la crisis y la urgencia de darle una respuesta. La escasez de divisas causada por la crisis de liquidez de los países ACP justifica la adopción de medidas que pudieran desbloquear rápidamente la situación. A este respecto, no es complicado reducir determinados gastos o modificar el arancel aduanero, mientras que es más difícil y más largo reestructurar las empresas, liberalizar y desregular la economía, etc.

La aplicación de una condicionalidad rígida, con resultados mensurables, ha reforzado este proceso, al favorecer las medidas con resultados inmediatos en detrimento de las reformas en profundidad, de resultados difíciles de medir.

- c) Un ajuste de origen externo: las reacciones de los nacionales ante unas políticas consideradas extranjeras, unidas en ocasiones a la reticencia doctrinal ante políticas económicas que contrarían los intereses establecidos, han determinado que el proceso no resista las distintas presiones sociales y políticas de oposición. Las políticas de ajuste se han aceptado a menudo bajo el apremio financiero, sin una auténtica adhesión por parte de los gobiernos, sin que los responsables nacionales de su aplicación las hagan propias, y aún menos las poblaciones, deseosas de protagonizar jóvenes procesos de democratización con consecuencias económicas y sociales positivas.

Esta falta de internalización se debe también, sin duda, a la práctica de la condicionalidad, a menudo aceptada sin convicción por la urgencia de obtener financiación. Al debilitarse su confianza, los proveedores de fondos han reforzado y multiplicado las condiciones, haciéndolas cada vez más complejas, irrealistas y finalmente imposibles de gestionar.

El principio de la condicionalidad no es discutible. Sí lo es, en cambio, su multiplicación excesiva y su aplicación no suficientemente matizada ni adaptada a las situaciones y limitaciones específicas de cada país.

V. ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL FUTURO

El ajuste no es una moda. Es una necesidad absoluta. Hay que restablecer un conjunto de equilibrios rotos. En la actualidad hay consenso sobre el carácter imprescindible de este proceso, condición necesaria -pero no suficiente- del crecimiento. Ahora bien, si el consenso es casi unánime en cuanto al principio del ajuste, es en cambio más matizado en cuanto a sus modalidades, teniendo en cuenta los resultados contrastados, incluso decepcionantes, de las políticas seguidas. Es necesario introducir mejoras en el proceso, y algunas ya están en marcha. La Unión Europea ha contribuido a la toma de conciencia sobre la necesidad de estas mejoras. Hoy tiene un papel importante que desempeñar para facilitarlas y reforzarlas. Puede hacerlo en torno a tres ejes: la consolidación de la acción comunitaria, su profundización y su ampliación.

1. Consolidación

Los análisis han confirmado la pertinencia de las principales preocupaciones de la Unión y su expresión en el Convenio de Lomé: la coherencia de conjunto respecto a los objetivos del ajuste, las repercusiones a largo plazo de los programas, las consecuencias sociales de los mismos y la inserción en un marco regional. Las prioridades fijadas en el Convenio en relación con la dimensión social, la dimensión regional, el ritmo de las reformas, la adaptación a las características específicas de los países y la internalización por los nacionales de unas condiciones realistas deben seguir ocupando un lugar central en las preocupaciones y esfuerzos de la Unión.

En este marco, la Comunidad proseguirá su esfuerzo de sensibilización para que las recientes recomendaciones del SPA respecto a la adaptación del ritmo y la secuencia de las reformas y a la estructura de la condicionalidad a las características específicas de los países encuentren una expresión efectiva en la práctica.

La Comisión contribuirá a reforzar la internalización del proceso por los nacionales a partir de análisis precisos de las capacidades nacionales de elaboración de estrategias, de decisión y de aplicación. El tipo de diálogo existente entre la Unión y los países ACP, caracterizado por una programación de los apoyos a medio plazo y por el carácter previsible de los recursos, facilita este objetivo.

2. Profundización

El ajuste estructural debe inscribirse, más globalmente, en una perspectiva a largo plazo dirigida al desarrollo de los recursos humanos, a la reconstrucción de un entorno económico y social sano, y al relanzamiento de la oferta. Aparte del adecuado equilibrio que debe mantenerse entre gastos destinados a apoyar el saneamiento financiero y las reformas económicas y gastos dedicados a la inversión, el objetivo de desarrollo a largo

plazo podrá garantizarse mediante una mejor estructuración de la hacienda pública y una mayor inserción de los programas nacionales en un marco regional.

a) Hacienda pública

La Comunidad debe seguir concediendo una importancia especial al problema de la hacienda pública, que se ha convertido en una de las componentes esenciales de los programas de reforma y de su diálogo con los países afectados.

En este marco, mantendrá su vocación de ayudar a los sectores sociales prioritarios, contribuyendo a la creación de auténticos enfoques sectoriales mediante la dotación de los fondos de contrapartida en el marco de presupuestos nacionales coherentes, transparentes, equitativos y bien ejecutados. La reestructuración del gasto público permitirá, en particular, un desarrollo armonioso de los recursos humanos. El mantenimiento de un nivel elevado de inversiones orientadas hacia la infraestructura económica y social debe seguir siendo imperativo para un acompañamiento eficaz de los procesos de transición económica.

Más aún, los ámbitos de aplicación de los recursos de la Comunidad deberán ampliarse en favor del estímulo de la oferta y del sector productivo, principalmente mediante la racionalización y el saneamiento de la relación del Estado con sus proveedores, a fin de restablecer su credibilidad y la confianza de los operadores económicos. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión favorecerá el examen y el seguimiento de los gastos públicos, en concertación con los países afectados y los demás proveedores de fondos.

b) Inserción de los programas en un marco regional:

La Comisión seguirá buscando -y ésta es sin duda una de sus vocaciones principales- la inserción de los programas en un marco regional de apoyo a los intercambios o de integración económica, para crear una dinámica que rebase las economías nacionales y permitir de ese modo la reintegración gradual y progresiva de los países ACP en una economía mundial en plena transformación. La inclusión de la integración regional en los programas nacionales tiene para los países ACP un doble interés.

En primer lugar, existe un interés vinculado a la estrechez de los mercados nacionales. En segundo lugar, hay un interés basado en lo que conviene denominar la nueva teoría de la integración regional, con arreglo a la cual ésta aparece como un medio institucional de favorecer la adopción de políticas económicas parcialmente protegidas de determinadas presiones, más potentes a escala nacional que en un contexto regional.

Estas consideraciones deberían llevar a los interlocutores exteriores de los Estados ACP a apoyar sistemáticamente la dimensión regional de los programas de ajuste en

los programas nacionales, es decir, a establecer de forma más sistemática criterios de integración regional al formular los programas. Deberían conducirles también a aumentar el volumen de la ayuda al ajuste previsto para esos países, con el fin de estimularles a la integración pero también de compensar el coste transitorio (pérdida de ingresos fiscales, en particular) que ésta puede acarrear.

3. Ampliación

La contribución de la Unión Europea a la mejora del proceso de ajuste requiere ciertamente algo más que la consolidación y la profundización de su acción anterior, por mucho que sean necesarias. Exige una adaptación de los instrumentos, la búsqueda de nuevas vías de cooperación y, sin duda, la reflexión sobre una nueva práctica en materia de condicionalidad. Estas adaptaciones exigen un reforzamiento de la coordinación.

a) Adaptación de los instrumentos y los modos de proceder: la Unión debe adaptarse a la evolución de las situaciones y a su diversidad. Esta adaptación debe permitir:

- el establecimiento de apoyos presupuestarios directos y focalizados para los países cuyos intercambios exteriores se liberalicen y cuya moneda sea libremente convertible y transferible;
- el paso progresivo de la focalización de los fondos de contrapartida a una dotación más global, paralelamente a los progresos realizados en cuanto a la eficacia e internalización de las revisiones del gasto público utilizadas como instrumento de control de la programación y la ejecución presupuestaria. Esta evolución supone una modificación radical de las concepciones y comportamientos actuales de los órganos comunitarios de control;
- la descentralización del seguimiento de la aplicación.

En el caso de los países situados frente a necesidades financieras "excepcionales", que exijan reacciones rápidas en el marco de su programa de ajuste, sería conveniente tener la posibilidad de reorientar los recursos, de la forma más flexible, hacia la cobertura de dichas necesidades, siempre que ello no perjudique los programas de desarrollo en curso.

Por último, para garantizar una mayor coherencia de las acciones de la Unión y la creación de "masas críticas" suficientes tanto desde el punto de vista de la condicionalidad como de los recursos financieros, se buscará una aplicación más integrada de todos los instrumentos comunitarios (programas indicativos, recursos de ajuste, STABEX, ayuda alimentaria).

- 
- b) La búsqueda de otras vías de cooperación: hay un ámbito -previsto también en el Tratado de Maastricht- en el que la Unión podría facilitar el proceso de reformas de los Estados ACP: el ámbito monetario. La heterogeneidad de los regímenes monetarios y, más concretamente, la falta de convertibilidad de la mayor parte de las monedas ACP ha constituido un obstáculo capital para la integración regional, al mismo tiempo que la escasez de divisas ha dado lugar en numerosas ocasiones al bloqueo del aparato productivo. Los interlocutores exteriores de los Estados ACP, y especialmente la Unión Europea, pueden ayudar a los países de este grupo que tengan proyectos de integración a aumentar la estabilidad de sus intercambios, junto a una mayor convertibilidad. No se trata de buscar una integración monetaria a escala de todos los Estados ACP, del continente africano o ni siquiera de vastas subregiones, sino de poner al servicio de estos países la experiencia de la Unión ampliando la cooperación a un ámbito ciertamente exigente pero al mismo tiempo portador de equilibrio y de crecimiento.
- c) Una nueva práctica de la condicionalidad: existe hoy una "crisis" de la condicionalidad que lleva a los principales actores del ajuste a preguntarse, si no por su fundamento, al menos por su aplicación. Se ha alcanzado ya el consenso (en el marco del SPA) para ser más realistas en la definición de la condicionalidad. La Comisión ha desempeñado un papel capital en esta evolución y podría contribuir aún más a la reflexión proponiendo la inversión del enfoque en esta materia para hacerlo más exigente a largo plazo y menos formalista a corto.

Se trataría de introducir en el sistema de condicionalidad acuerdos generales de política económica basados en un programa a medio plazo cuyas medidas concretas serían sólo una componente. Se trataría asimismo de introducir elementos "ajustables" que permitiesen, en el curso de este período, modificar la política económica dependiendo de la evolución de la situación o del entorno internacional. Se trataría, por último, de tener en cuenta el esfuerzo real en materia de reformas con relación a los elementos físicos y sociopolíticos, difícilmente dominables, del entorno de la política económica.

Este enfoque, más respetuoso de las decisiones internas de los Estados, en particular en cuanto a la secuencia de las reformas, reforzaría la responsabilidad de los nacionales en las estrategias y la aplicación de las reformas, y permitiría considerar mejor los elementos más favorables para el desarrollo a largo plazo.

Tendría un marco temporal y, desde esta perspectiva apoyaría de forma más realista los progresos de conjunto, en lugar de los resultados puntuales, que pueden invertirse rápidamente.

En otros términos, la idea avanzada por la Comisión consistiría en reflexionar, con los demás proveedores de fondos, sobre la posibilidad de sustituir una

condicionalidad basada en instrumentos o en resultados concretos por una condicionalidad de programa.

- d) El reforzamiento de la coordinación: en un ámbito tan político y complejo como el de las reformas macroeconómicas, en el que nadie es dueño de la verdad absoluta, no es sano que los países en desarrollo tengan la impresión de estar privados de toda posibilidad de elección por un monopolio de los conocimientos macroeconómicos. Frente al FMI y el Banco Mundial, instituciones tradicionales e imprescindibles cuyo liderazgo no se discute, la Comisión ha podido desarrollar, en la percepción de los problemas y de los modos de proceder, cierta especialización y capacidad de influencia que han contribuido en gran medida a las mejoras ya observadas en el proceso de ajuste. Esta capacidad de influencia sería tanto mayor si se emprendiera un esfuerzo de coherencia y coordinación a escala comunitaria. Este esfuerzo debe desarrollarse tanto en el ámbito de los países beneficiarios como en el de las estructuras comunitarias. Pero debe desarrollarse también dentro de las Instituciones de Bretton Woods, entre los miembros europeos de la Junta de Gobernadores de dichas Instituciones. Para la Unión se trata, sin duda, de una cuestión de credibilidad, no menos que de eficacia.

CONCLUSIÓN

La Comunidad no participó en la primera generación de programas de ajuste. No emprendió una auténtica reflexión hasta 1987 y no aplicó sus primeras acciones hasta 1988, con su participación en la primera fase del SPA. De hecho, sólo con el cuarto Convenio de Lomé empezó a participar directamente en este proceso.

Desde la firma del Convenio, la Comisión ha adoptado una gama de medidas muy amplia para obtener el mejor rendimiento posible de su participación. La experiencia que ha acumulado desde entonces le confiere la distancia y el conocimiento necesarios para evaluar, de forma más global, los efectos de las políticas de ajuste y para extraer algunas enseñanzas para el futuro.

La presente comunicación, más allá de la información puntual sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio en materia de ajuste estructural, no tiene otra ambición que contribuir, a partir de esta experiencia, a enriquecer la reflexión sobre un ámbito inevitable pero controvertido del desarrollo.

La Comisión está convencida de que el ajuste constituye el punto de paso obligado para una reactivación del crecimiento y, más esencialmente, para un verdadero desarrollo de sus interlocutores ACP. Por lo demás, las modalidades de este ajuste deben ser suficientemente realistas e innovadoras para no sacrificar, en nombre de los grandes equilibrios financieros, un desarrollo a largo plazo que debe ser más equilibrado y



equitativo, y para aumentar la posibilidades de éxito de un proceso cuyos resultados siguen siendo desiguales.

Este es el sentido del enfoque de la Comisión y del papel que pretende desempeñar.

ISSN 0257-9545

COM(94) 447 final

DOCUMENTOS

ES

11

Nº de catálogo : CB-CO-94-471-ES-C

ISBN 92-77-81233-8

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
L-2985 Luxemburgo