

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(94) 447 def.
Bruxelles, 27.10.1994

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Il sostegno comunitario all'adeguamento strutturale nei paesi ACP:
consolidare e migliorare una strategia realista e concertata.**

.

INDICEIntroduzione

I. Il contesto delle azioni comunitarie

1. Un contesto internazionale ancora troppo sfavorevole per gli Stati ACP
2. Un contesto sociopolitico particolarmente instabile
3. La scomparsa dei tradizionali poli di sviluppo economico
4. Una forte concorrenza internazionale sulle risorse finanziarie disponibili
5. L'inevitabilità dell'adeguamento economico per gran parte dei paesi ACP

II. I risultati quantitativi

1. Il bilancio
2. La ripartizione delle risorse
3. L'utilizzo degli strumenti
4. Le condizioni di attuazione

III. I primi risultati qualitativi

1. A livello interno
2. A livello comunitario
3. A livello internazionale
4. A livello delle regioni o dei paesi beneficiari

IV. Un'analisi più differenziata degli effetti dell'adeguamento

1. Un adeguamento inelutabile, ma dai risultati ambigui
2. Alcune osservazioni critiche della Commissione

V. Alcuni orientamenti per il futuro

1. Il consolidamento
2. Il miglioramento
3. L'ampliamento

Conclusioni

IL SOSTEGNO COMUNITARIO ALL'ADEGUAMENTO STRUTTURALE NEI PAESI ACP: CONSOLIDARE E MIGLIORARE UNA STRATEGIA REALISTA E CONCERTATA

INTRODUZIONE

Era naturale che alla Comunità, principale partner tecnico e finanziario dei paesi ACP, si rivolgessero gli Stati membri che attuano programmi di adeguamento delle loro economie.

Questi ultimi, o perché di fronte a difficoltà economiche e finanziarie senza precedenti e alla necessità di adeguati mezzi di finanziamento, o perché non vedevano ancora tradursi nella sperata crescita le riforme economiche attuate, socialmente costose, o infine perché incontravano difficoltà nei negoziati con le Istituzioni di Bretton Woods - partner finanziari obbligati dei programmi di adeguamento - desideravano coinvolgere la Comunità per quanto riguarda sia la valutazione dei programmi, sia l'aiuto finanziario che essa poteva fornire.

La Comunità non ha tradito queste aspettative: conformemente ai negoziati con gli Stati ACP, il sostegno all'adeguamento strutturale è stato formalmente inserito nella Quarta Convenzione di Lomé.

Questa decisione ha costituito un grande atto politico. È infatti la prima volta che, su un tema tanto delicato, se non controverso, è stato possibile negoziare liberamente, tra paesi in via di sviluppo e loro partner esterni, disposizioni specifiche sugli obiettivi da conseguire, gli orientamenti e le modalità di attuazione del sostegno all'adeguamento strutturale.

La prima relazione intermedia che fissava gli obiettivi e le modalità pratiche del coinvolgimento della Comunità nel processo di adeguamento strutturale dei paesi ACP ha dato vita, nel maggio 1992, a una risoluzione del Consiglio. Quest'ultimo ha confermato la necessità dell'intervento comunitario per il ripristino dei grandi equilibri macroeconomici per i paesi interessati, in una prospettiva più ampia che crei un contesto favorevole alla ripresa della crescita e ad un maggior benessere sociale.

Le relazioni congiunte ACP-CEE del Comitato di finanziamento della cooperazione allo sviluppo, sottoposte al Consiglio dei Ministri ACP-CEE nel marzo 1992 e nell'aprile 1993, nonché le risoluzioni che ne sono scaturite hanno confermato le misure adottate dopo la firma della Convenzione e i grandi orientamenti delle future azioni di sostegno all'adeguamento strutturale.

Ovviamente, potrà esserci un solo programma di riforme per ognuno dei paesi. Ma a prescindere dalle disponibilità finanziarie specifiche per il sostegno all'adeguamento, piuttosto che lasciare la definizione di questo programma di riforme alle Istituzioni di Bretton Woods, inserendovi successivamente la partecipazione comunitaria, la Commissione, come suggerito dalla Convenzione, ha scelto una strategia più ambiziosa che consiste anche nel partecipare alla definizione del programma.

Non si trattava di aprire strade parallele, ma di garantire che le preoccupazioni comunitarie, manifestate anche nel testo della Convenzione, fossero adeguatamente prese in considerazione al momento di definire i programmi di riforma.

Riconosciuta come importante operatore del processo di adeguamento delle economie, la Commissione ha innanzitutto migliorato le sue competenze,

concentrando le iniziative sui fattori ritenuti essenziali ai sensi della Convenzione: riconciliazione fra adeguamento e sviluppo a lungo termine, adattamento del ritmo delle riforme alle capacità e ai vincoli specifici di ogni paese (compresi quelli di carattere sociale e politico), considerazione della dimensione regionale e preservazione dei settori sociali, garanzia di vitalità a lungo termine del processo che, in tal modo, associa crescita ed equità.

Per consolidare la sua credibilità, la Commissione ha agito tempestivamente su ciò che, a breve termine, doveva costituire il nucleo di azioni prioritarie:

- innanzitutto, garantendo una maggior coesione tra tutti gli strumenti comunitari (STABEX, aiuti alimentari, ecc.), per costituire una "massa critica" in senso finanziario, ma anche come significativo pacchetto di efficaci riforme economiche e settoriali;
- successivamente, interessandosi sempre più alle finanze pubbliche degli Stati interessati, per aiutarli a migliorare la loro situazione di bilancio in termini di trasparenza, integrità, efficacia ed equità, nonché per definire meccanismi che consentissero di verificare il rispetto degli impegni di bilancio degli Stati ACP e conferire così sicurezza agli interventi finanziari della Comunità;
- infine, rafforzando il coordinamento con gli altri donatori - Stati membri, FMI, Banca mondiale, ecc. - sia nel mettere a punto i programmi, sia a livello operativo, per influire sul processo, moderandolo, e facendo prevalere, ove possibile, una concezione dell'adeguamento rigorosa ma realista, forse differenziata ma sicuramente umana.

Parallelamente, nei periodi 1991-92 e 1993-94, la Comunità ha attuato una serie di programmi di sostegno a favore di una trentina di paesi ACP per far fronte alle loro esigenze finanziarie.

Contemporaneamente, a livello internazionale, sono state avviate importanti discussioni sull'adeguamento strutturale, i suoi effetti e la sua realizzazione; nel frattempo, si poneva la questione del rinnovo della linea di finanziamento speciale dell'FMI per il sostegno all'adeguamento (ESAF)⁽¹⁾ e si esaminavano le prospettive per la terza fase del PSA⁽²⁾ per il periodo 1994-96. In genere, queste discussioni hanno preso spunto dalle prime conclusioni delle analisi effettuate dai diversi donatori che partecipano al processo di adeguamento.

Da parte sua, la Comunità si impegna in un negoziato fondamentale per il rinnovo del protocollo finanziario della Quarta Convenzione di Lomé, nella quale l'adeguamento strutturale occupa un posto di grande rilievo.

È quindi il momento propizio per presentare un bilancio quantitativo e qualitativo della partecipazione comunitaria al sostegno delle riforme economiche, per ravvivare le riflessioni e trarre tutti gli insegnamenti possibili dai primi interventi della Comunità, sia in termini di mobilitazione delle risorse, che di impostazione generale.

La situazione generalmente grave degli Stati ACP, in particolare dei paesi africani, nonché le diverse conclusioni che si possono trarre da un

⁽¹⁾ Enhanced Structural Adjustment Facility (Facilitazione consolidata d'adeguamento strutturale).

⁽²⁾ Programma speciale di assistenza per l'Africa subsahariana.

decennio di adeguamento in queste zone richiedono una mobilitazione di tutti i finanziatori, tra i quali l'Unione europea può avere un ruolo rilevante.

II. IL CONTESTO DELLE AZIONI COMUNITARIE

1. Un contesto internazionale ancora troppo sfavorevole per gli Stati ACP

Alcuni fattori esterni hanno continuato ad avere un ruolo sfavorevole e hanno contribuito a creare una congiuntura particolarmente difficile per i paesi in fase di adeguamento, contrastando così i previsti benefici delle riforme economiche che, favorendo l'offerta, aggravavano gli effetti negativi delle politiche di risanamento finanziario.

Il degrado delle ragioni di scambio, frutto della tendenza al ribasso dei corsi dei principali prodotti di base (caffè, cacao, fosfati, piante oleose, ecc...), mai a livelli così bassi dopo la seconda guerra mondiale, e dell'instabilità dei prezzi e dei tassi di cambio, ha avuto le più gravi conseguenze sui paesi che economicamente dipendono in misura significativa dai prodotti di base, e soprattutto da quelli agricoli.

Gli accordi commerciali, i cui negoziati incontrano le difficoltà maggiori, non hanno consentito di compensare alcuni effetti negativi delle tendenze dei mercati.

Recentemente, gli elevati tassi di interesse e la riduzione, se non la scomparsa, delle partecipazioni di privati non residenti hanno spesso aggravato gli squilibri esterni, già strutturalmente sfavorevoli agli scambi commerciali di gran parte dei paesi. Il contesto commerciale internazionale, generalmente sfavorevole ai paesi ACP, a causa delle pressioni dei paesi di recente industrializzazione (Asia del sud, Sud-est asiatico, ecc.) in un contesto di dura concorrenza commerciale tra l'Europa, gli Stati Uniti e il Giappone, nonché l'assenza degli Stati ACP dai più importanti negoziati internazionali hanno combinato i loro effetti, con il risultato di una costante perdita sui mercati, che non è stato possibile sanare con misure (talvolta, senz'altro timide) concernenti la produttività, la competitività o il tasso di cambio dei paesi interessati.

A questo si aggiunge l'accresciuto indebitamento con l'estero nella fase di adeguamento, con un deciso incremento della quota del debito non più rinegoziabile, benché in questi ultimi anni il riscaglionamento dei debiti abbia fatto progressi notevoli. Questo onere e la necessità di misure di adeguamento favorevoli al risanamento della posizione debitoria sono divenuti fattori inseparabili dai programmi.

2. Un contesto sociopolitico particolarmente instabile

Guerre e gravi disordini politici hanno continuato a destabilizzare alcuni Stati, in particolare africani, sulla strada del rinnovamento democratico. L'instabilità politica e le incertezze che pesano sui processi di recente democratizzazione hanno spesso turbato il fragile equilibrio tra la situazione sociopolitica e le politiche economiche, dalle quali oggi le popolazioni, anestetizzate per decenni, si aspettano benefici sul livello di vita e sul progresso sociale.

Nel frattempo, i nuovi responsabili si cimentano con la democrazia e i conseguenti consensi e equilibri sociopolitici da trovare, constatando che i benefici delle politiche economiche che essi attuano tardano a farsi sentire, mentre ne devono subire immediatamente gli effetti

negativi.

3. La scomparsa dei tradizionali poli di sviluppo economico

Gli Stati che in passato hanno (o avrebbero) potuto rappresentare poli regionali di sviluppo, trainando parzialmente le economie dei paesi vicini, hanno in gran parte perso la loro influenza, o perché devono convivere con situazioni economiche e finanziarie particolarmente gravi o disordini sociopolitici che il più delle volte degenerano in qualcosa di molto vicino ad una guerra civile, o perché, in mancanza dei consensi necessari, finiscono ineluttabilmente per subire gli effetti combinati delle due crisi.

Sotto questo punto di vista, la situazione dell'Africa colpisce in modo particolare, in quanto proprio le economie in passato trainanti incontrano oggi le difficoltà maggiori. Non resta da sperare che la recente svalutazione del franco CFA consenta ad alcuni di questi paesi di uscire dalla crisi e di riprendere il cammino della crescita.

4. Una forte concorrenza internazionale sulle risorse finanziarie disponibili

Anche se la comunità internazionale è spesso intervenuta in modo rassicurante nei paesi in via di sviluppo, alcuni processi evolutivi in corso in questi ultimi mesi rivelano che questa attenzione tende a diminuire, almeno in termini di risorse finanziarie disponibili o mobilizzabili.

La proroga dell'ESAF, strumento dell'I che ha concesso le maggiori risorse al sostegno delle politiche di adeguamento strutturale dei paesi più poveri, ha posto problemi per la mancanza di mezzi finanziari, dovuta alla rinuncia di alcuni partner bilaterali.

L'ultima riunione del PSA ha messo in luce la difficoltà, mai incontrata prima, di portare a termine il finanziamento della terza fase, che doveva rispondere alle esigenze finanziarie dei paesi interessati nel periodo 1994-1996. Attualmente, possono essere coperte solo meno del 70% di queste richieste e, se non vengono adottate misure correttive, il processo di adeguamento dei paesi interessati rischia di non disporre del livello di finanziamento necessario e di risultare quindi inefficace. In mancanza di ulteriori e congrui interventi dei donatori, si potranno realizzare le necessarie misure solo attraverso un trattamento più radicale del debito estero di detti paesi.

Questo porta ovviamente a sottolineare che, nonostante tutti gli impegni annunciati, non esiste ancora una soluzione lungimirante al problema del debito, il cui volume è costantemente aumentato, mentre la ristrutturazione ottenuta non fa altro che spostare l'onere maggiore sugli anni a venire.

5. L'inevitabilità dell'adeguamento economico per gran parte dei paesi ACP

Per i paesi interessati il processo di adeguamento, volto a ripristinare alcuni equilibri turbati e ad adattare le economie alla nuova situazione dell'economia internazionale, è divenuto una necessità assoluta, di fronte alle gravi difficoltà economiche, finanziarie e, di conseguenza, sociali e alle strutture sempre più carenti delle loro economie.

Alcuni paesi in sviluppo avevano potuto rinviare questo processo di risanamento, ricorrendo abbondantemente ai prestiti, ma oggi è chiaro che

questa non poteva considerarsi politica economica; conseguenza logica di questa situazione, tale problematica domina attualmente le relazioni tra i paesi in sviluppo e i loro partner esterni ed è divenuta il punto di passaggio obbligato del loro dialogo con la comunità dei finanziatori.

Tenuto conto di ciò una quota via via maggiore delle risorse finanziarie destinate a questi paesi è concessa nell'ambito di programmi di adeguamento; inoltre le operazioni di risanamento del debito non possono essere effettuate, se, prima di tutto, non è stato concluso un accordo tra il paese debitore e il Fondo monetario internazionale. Questi fatti mostrano quanto l'adeguamento sia divenuto un'urgente necessità per gran parte degli Stati ACP.

II. I RISULTATI QUANTITATIVI

1. Il bilancio

Dall'attuazione della Quarta Convenzione di Lomé fino alla fine di giugno 1994, la Commissione ha adottato 54 decisioni di finanziamento a favore di 36 paesi ammissibili al sostegno all'adeguamento strutturale, per un importo di 1 098 Mio di ECU (di cui 856 sulle risorse specifiche per l'adeguamento strutturale e 242 su quelle per i programmi indicativi nazionali).

Si ritiene che, alla fine del 1994, le decisioni avranno raggiunto complessivamente un valore di 1 180 Mio di ECU (di cui 920 a carico delle risorse specifiche per l'adeguamento strutturale, su un importo complessivo di 1 150 Mio di ECU previsto dalla Convenzione).

Nel 1990 e nel 1991, una prima quota era stata suddivisa tra paesi potenzialmente ammissibili (in totale 41), a 35 dei quali era stato notificato l'importo preventivato, conformemente all'articolo 281 della Convenzione.

Alla fine del 1992, solo 21 di essi hanno potuto attuare realmente il loro programma di adeguamento strutturale con il sostegno finanziario della Comunità.

Ciò significa che la metà dei paesi potenzialmente ammissibili non ha mai potuto tradurre in realtà tale potenzialità e che gli importi disponibili per i paesi attivi sono stati bloccati. Diversi sono i motivi: tra i principali si cita l'interdipendenza tra l'ammissibilità automatica, prevista dalla Convenzione, e l'atteggiamento delle istituzioni di Bretton Woods nei riguardi dei programmi (o del non rispetto dei programmi), di cui dovevano valutare lo stato di avanzamento, ma anche dal frequente non rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo (punto forte della Convenzione), constatato nei primi anni di attuazione dello strumento comunitario.

2. La ripartizione delle risorse

Di fronte a questi fatti, per la seconda fase di assegnazione delle risorse è stato messo a punto un nuovo metodo di ripartizione, basato su un più stretto legame tra ammissibilità, destinazione delle risorse e attuazione effettiva, nonché su obiettivi annuali di esborso per i paesi attivi, rivedibili al termine di ogni esercizio.

Queste nuove modalità hanno consentito di favorire sul piano dei finanziamenti i paesi che meglio realizzavano i programmi di riforme che godevano del sostegno dei principali partner, e di raggiungere un livello di esborsi più elevato rispetto agli impegni finanziari.

Alla fine di settembre 1994, complessivamente sono stati erogati 725 Mio di ECU, su un totale di decisioni di finanziamento di 1 098, ossia un tasso di esecuzione finanziaria pari al 66%.

3. L'utilizzo degli strumenti

In gran parte dei casi, il sostegno comunitario si è tradotto in programmi generali d'importazione, che rappresentavano il meccanismo più adeguato in una situazione di liberalizzazione generalizzata dell'economia e il più adatto nelle economie a moneta convertibile (è il caso, ad esempio, della zona del franco), nonché per il fatto che in questi paesi non si poteva ricorrere, nell'ambito delle attuali disposizioni, all'aiuto di bilancio diretto.

I conferimenti alla Banca centrale di questi paesi hanno consentito agli operatori economici di disporre dei fondi necessari alle loro importazioni.

Tali programmi hanno generato fondi di contropartita che sono stati progressivamente integrati in una strategia macroeconomica e di equilibri finanziari e monetari degli stessi paesi, contrariamente alle pratiche precedenti che conferivano loro una vocazione esclusivamente microeconomica.

Nel quadro di un'unica e coerente politica di bilancio, essi sono stati utilizzati per coprire le spese pubbliche correnti e/o di investimento e hanno in tal modo consentito alla Comunità di agire nella direzione auspicata dalla Convenzione a sostegno dei servizi sociali fondamentali per la popolazione e del mantenimento delle infrastrutture economiche e sociali.

Sull'insieme delle decisioni di finanziamento adottate, circa il 70% dei fondi di contropartita sono stati assegnati ai settori sociali, con netta predominanza dei servizi basilari di assistenza sanitaria e di istruzione primaria, e il 10% circa al mantenimento delle infrastrutture, con particolare attenzione alla manutenzione delle strade. Gli altri fondi sono stati destinati all'occupazione (4%), alle ristrutturazioni finanziarie di attività agricole e alle ristrutturazioni del settore parastatale.

Oltre all'assegnazione di risorse nei bilanci, la Commissione si è adoperata particolarmente perché le strutture di questi bilanci fossero modificate a vantaggio delle spese prioritarie della sanità e dell'istruzione, o per le reali necessità di manutenzione delle infrastrutture. Questo è stato possibile solo grazie a una crescente partecipazione alle revisioni della spesa pubblica, spesso effettuate in collaborazione con la Banca mondiale.

4. Le condizioni di attuazione

La realizzazione delle azioni comunitarie non ha dato adito a difficoltà per quanto riguarda la verifica del rispetto delle condizionalità. L'organizzazione di queste ultime su tre livelli ha consentito di equilibrare il carattere soggettivo che può avere ogni valutazione di un programma globale e l'importanza attribuita alle condizioni specifiche e sospensive, spesso settoriali, che corrispondono agli elementi determinanti dell'efficacia del sostegno comunitario.

Il primo livello, di carattere generale, consente alla Comunità di conservare la propria autonomia di giudizio nel contesto globale del processo di adeguamento in corso. È spesso a questo livello che la

precisione e la molteplicità delle condizioni inserite nei "contratti" stipulati con le istituzioni di Bretton Woods portano a blocchi causati da singoli aspetti e, più generalmente, si traducono alla fine in un andamento "stop-and-go".

Incentrando la sua impostazione sulla condizionalità di secondo livello, limitata a poche condizioni rigide ma efficaci, essendo collegate agli obiettivi macroeconomici e/o settoriali specifici perseguiti, la Comunità allontana l'eventualità della sospensione delle azioni, esponendosi però al rischio di vedere incrinarsi temporaneamente la necessaria coesione tra tutte le azioni degli altri finanziatori. Questo problema non ha ancora una soluzione definitiva.

Se il rigore impone, infatti, un'indispensabile precisione che non deve esser messa in discussione, il buon senso milita invece a favore di una certa flessibilità, necessariamente impregnata di soggettività, se non ci si vuole allontanare da un'obiettivo valutazione dei vincoli nazionali.

Per quanto riguarda il terzo livello, che corrisponde alle condizioni amministrative e finanziarie, la Commissione ha messo a punto strumenti di controllo e valutazione che consentono di integrare maggiormente il sostegno comunitario nelle procedure nazionali (sia in termini di disponibilità di valuta, che di utilizzo dei fondi di contropartita nello stretto quadro nazionale di bilancio).

L'esperienza, infine, ha dimostrato che le procedure interne e le modalità di decisione e di pagamento mal si prestano alla gestione dello strumento di sostegno, che dovrebbe in particolare essere caratterizzato dalla celerità degli esborsi, senza pregiudicare comunque il rigore della gestione. Attualmente, si stanno portando avanti importanti iniziative per razionalizzare le procedure di controllo e di decisione.

III. I PRIMI RISULTATI QUALITATIVI

1. A livello interno

- a) A parte l'armonizzazione delle procedure interne di controllo e l'attivazione di adeguati meccanismi di controllo e di verifica, a livello dei servizi tanto centrali quanto locali della Commissione, un importante sforzo organizzativo ha consentito di ottenere una coesione maggiore tra gli strumenti comunitari di sostegno, fondata, per ogni paese, sul loro inserimento in politiche settoriali e in un inquadramento macroeconomico analizzato più approfonditamente e percepito più correttamente.
- b) I temi orizzontali, che rappresentano il fulcro dei principali orientamenti della Convenzione in materia di sostegno all'adeguamento strutturale, sono stati oggetto di un approfondito esame interno.

In tal modo, la riflessione sulla dimensione sociale ha portato all'elaborazione di linee d'azione per la sicurezza alimentare e la nutrizione, la sanità, l'istruzione e la formazione, l'occupazione.

Le modalità pratiche di attuazione finanziaria del sostegno all'adeguamento comprendono un'importante componente: l'utilizzo dei fondi di contropartita in un coerente quadro di bilancio nazionale. Al riguardo, la Commissione ha sviluppato un criterio che prende spunto dalla risoluzione del Consiglio del maggio 1991 e consiste nel collocare tutti i fondi di contropartita in una visione e in una logica uniche, indipendentemente dagli strumenti che li hanno generati.

È grazie alla ristrutturazione della spesa pubblica che gli interventi nei settori sociali prioritari avranno conseguenze vitali e durature: questa realtà giustifica il graduale e indispensabile coinvolgimento dei servizi della Commissione nelle revisioni della spesa pubblica, per il quale è stato necessario studiare una strategia concertata con gli altri finanziatori.

L'elaborazione delle politiche in materia di sanità, occupazione, formazione e istruzione a livello dei servizi centrali facilita tale inserimento nei settori sociali e quindi il loro collocamento nella spesa pubblica.

- c) Coerentemente con uno dei principali orientamenti della Convenzione, ci si è adoperati per tener conto della dimensione regionale dell'adeguamento, soprattutto per quanto riguarda le incidenze, a livello di politiche di integrazione regionale, delle misure di adeguamento adottate a livello nazionale e del necessario adattamento delle politiche nazionali al contesto locale. La Commissione ha promosso una riflessione sulla convergenza delle politiche economiche nazionali a livello regionale e sulle possibilità, per alcune regioni, di appoggiare l'attivazione di meccanismi di controllo multilaterale.
- d) Infine, man mano che è stato possibile migliorare e focalizzare la valutazione degli effetti e del contenuto delle politiche di adeguamento, nonché delle modalità pratiche di attuazione del sostegno comunitario, la Commissione ha avviato riflessioni interne sulle sequenze delle riforme, sull'efficacia dei sistemi di assegnazione delle divise, sulla pertinenza dei programmi di importazione, sugli effetti del regime fiscale sulla ripartizione delle entrate...

2. A livello comunitario

Particolare rilievo è stato dato ad un maggior coordinamento con gli Stati membri, che si è espresso essenzialmente secondo tre orientamenti:

- in primo luogo si è cercato di perfezionare gli strumenti e le modalità pratiche di attuazione, rendendo coerenti tali modalità, da un lato, con il necessario rigore e i desideri degli Stati membri e, dall'altro, con le caratteristiche e le condizioni del contesto macroeconomico nel quale si collocano;
- in secondo luogo si è favorito lo sviluppo di una strategia comunitaria e di elementi strategici in alcuni grandi settori privilegiati dagli interventi comunitari (sanità, attività agricole d'esportazione);
- in terzo luogo si è sviluppata una concertazione comunitaria sistematica, parallela e preliminare alle grandi riflessioni internazionali sull'adeguamento strutturale; finora, l'ambito privilegiato per tale concertazione è stato soprattutto il PSA.

Questo coordinamento rimane tuttavia ancora limitato e il suo rafforzamento merita un'attenzione maggiore.

3. A livello internazionale

È probabilmente a questo livello che l'impegno della Commissione per far valere una specificità comunitaria e rafforzare la sua credibilità ha dato i risultati più apprezzabili, soprattutto nell'ambito del PSA.

- a) La Commissione ha partecipato e parteciperà attivamente alle varie riflessioni condotte nell'ambito dei gruppi di lavoro ad hoc:
- sul problema della ristrutturazione della spesa pubblica, dell'efficienza dei processi di bilancio nazionali, oggetto di revisioni periodiche della spesa pubblica;
 - sugli studi generali condotti a diversi livelli per valutare gli effetti e i risultati dell'adeguamento strutturale;
 - sulla lotta contro la povertà e sull'inserimento di questa problematica nei programmi di adeguamento strutturale.
- b) Quando è stato possibile, la Commissione ha fornito gli incentivi necessari e ha sensibilizzato gli altri donatori di fondi su alcuni temi centrali.

Il legame tra democrazia e adeguamento è così oggetto di un lavoro approfondito, copilotato dalla Commissione e dagli Stati Uniti. L'obiettivo primario è evitare le incidenze negative a breve termine tra processi di democratizzazione e programmi di riforme economiche, dando prova, ad esempio, di maggior realismo quanto al ritmo, alla gradualità delle riforme o alle condizionalità. È inoltre essenziale attivare le sinergie tra i due processi, il cui reciproco rafforzamento garantirebbe la durevolezza delle riforme. Il dialogo che s'instaura in un regime democratico rappresenta, infatti, l'essenza stessa di ciò che abitualmente si definisce "interiorizzazione" dei programmi di riforma; ma un siffatto dialogo in un processo di democratizzazione spesso fragile comporta necessariamente alcuni adattamenti, che possono temporaneamente distogliere i paesi interessati dai loro programmi di riforme. È difficile trovare un equilibrio tra le conseguenze sociopolitiche dei mutamenti determinati dal rigore della politica economica e le legittime aspirazioni di una popolazione che, da questa politica, attende benefici economici.

Il secondo tema, già messo in luce dalla Convenzione e che dovrebbe diventare un elemento cardine dell'adattamento delle politiche di adeguamento a seguito dell'azione di sensibilizzazione della Commissione, è quello del ritmo delle misure e dell'adattamento del succedersi delle riforme alle peculiarità dei paesi in questione. Sono attualmente in corso numerosi studi ai quali la Commissione partecipa attivamente. L'obiettivo di queste attività è trovare un equilibrio tra il ritmo di attuazione delle politiche economiche e finanziarie, che dovrebbe essere imposto dalla gravità della situazione (mancanza di divise, disavanzo non finanziabile, crisi di liquidità) e la necessità di non limitare oltre misura l'offerta e gli investimenti a lungo termine, ed infine la consapevolezza dei vincoli connessi al processo di liberalizzazione sociopolitica.

Il terzo tema, oggetto di interventi attivi della Commissione, è rappresentato dalle implicazioni delle politiche nazionali di adeguamento strutturale sulle prospettive di integrazione regionale e, in genere, delle conseguenze delle politiche nazionali a livello regionale. Le attività promosse al riguardo - parallelamente alla BIRS, all'FMI e ad altri donatori (Banca asiatica di sviluppo, Francia, ecc.) - nell'Africa occidentale (UEMOA)⁽³⁾,

⁽³⁾ Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale.

nell'Africa orientale, australe e nell'Oceano Indiano (CBI)⁽⁴⁾, e presto nell'Africa centrale, prendono il via da questi interventi. Probabilmente le prospettive di integrazione regionale o di promozione dell'integrazione non sono mai state così promettenti e portatrici di crescita come in questo momento.

Infine, se la Comunità resta un grande partner dei paesi ACP, questo è dovuto anche e soprattutto al fatto che cospicui importi finanziari sono erogati per gli investimenti a lungo termine, in quanto l'obiettivo primario della Convenzione rimane lo sviluppo economico e sociale a lungo termine. Le gravi difficoltà economiche e finanziarie che gran parte dei paesi si trova ad affrontare ha conferito all'adeguamento strutturale una dimensione tale che, a un determinato momento, si è dovuto parzialmente sacrificare lo sviluppo a lungo termine per salvaguardare i grandi equilibri finanziari. S'imponeva una riconciliazione di obiettivi e di mezzi: è in questo senso che la Commissione ha condotto le sue azioni di sensibilizzazione.

Le conclusioni generali della riunione del PSA del novembre 1993 mostrano che, almeno nei principi generali, si è tenuto conto di queste preoccupazioni, da lungo tempo manifestate dalla Commissione. Di conseguenza, uno degli orientamenti principali della terza fase del PSA consisterà nel dare maggiore risalto, nel definire i contenuti dei prossimi programmi di adeguamento, alle sequenze di riforme, a una più realistica e adeguata condizionalità e alla capacità locale di analisi e di attuazione. In tal modo, anche i programmi di integrazione regionale e di facilitazione degli scambi saranno in generale inseriti nei programmi di adeguamento e sostenuti da riforme specifiche.

Questa presa di coscienza dei donatori di fondi ai paesi in fase di adeguamento ha mostrato la potenziale influenza che si può sviluppare in queste aree. È intorno ai temi cardine della Convenzione che si è ottenuto un consenso generale, sotto l'impulso dato dalla Commissione. Certamente, resta ancora un grosso lavoro per far sì che questi orientamenti si traducano nella pratica. Caso per caso, paese per paese, i compiti che attendono i partner della cooperazione allo sviluppo sono gravosi, ma si sta delineando una strategia dell'adeguamento realistica, appropriata e finalmente umana. La Comunità vi ha contribuito notevolmente.

- c) Per rafforzare la consapevolezza di queste preoccupazioni, la Commissione segue direttamente i gruppi di lavoro sui temi più delicati:
 - il legame democrazia-adequamento, con l'obiettivo di conciliare le politiche di riforma economica con la realtà del processo di democratizzazione;
 - le revisioni della spesa pubblica per migliorare la capacità nazionale di pianificare e gestire il bilancio, ristrutturare le spese a favore dei settori sociali fondamentali a beneficio delle popolazioni e per il mantenimento delle infrastrutture di base, nonché per migliorare la validità della spesa e conferire sicurezza agli interventi finanziari dei donatori.

4. A livello delle regioni o dei paesi beneficiari

⁽⁴⁾ Cross Border Initiative.

- a) Ove possibile, la Commissione prende parte alla definizione dei programmi di riforme, soprattutto intervenendo nelle politiche settoriali.
- b) Partecipa sempre più, a fianco della Banca mondiale e degli altri donatori, alle revisioni della spesa pubblica. In queste attività concentra i suoi interventi, in particolare nei settori della sanità, dell'istruzione, della manutenzione delle infrastrutture.
- c) Partecipa attivamente ai tre programmi regionali attualmente in corso in Africa e volti, in misura diversa, all'integrazione economica, all'armonizzazione doganale o alla facilitazione degli scambi. Si tratta:
 - del programma volto a facilitare i pagamenti, gli scambi e gli investimenti intraregionali dell'Africa orientale e dell'Oceano Indiano;
 - del programma di riforme per la creazione di un'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (UEMOA);
 - del programma regionale di riforme dell'Unione doganale ed economica dell'Africa centrale (UDEAC).

IV. UN'ANALISI PIU DIFFERENZIATA DEGLI EFFETTI DELL'ADEGUAMENTO

1. Un adeguamento ineluttabile, ma dai risultati ambigui

Da molti anni l'adeguamento strutturale è oggetto di riflessioni, critiche, controversie e, più recentemente, di numerose valutazioni, quali quelle della Banca mondiale, dell'FMI o dell'UNCTAD. La Commissione prende parte a tutto ciò ed ha affidato a un'équipe di ricercatori europei uno studio di valutazione dei risultati delle riforme economiche intraprese dagli Stati ACP⁽⁵⁾.

La prima costante che emerge da queste valutazioni è il fatto che, analizzando i risultati economici, è difficile stabilire "meccanicamente" quanto deriva dalle riforme politiche e quanto da fattori esterni, ovvero valutare obiettivamente l'impatto della crisi in rapporto a quello dell'adeguamento. La seconda costante è che, generalmente, i paesi africani hanno avuto risultati meno positivi degli altri paesi in sviluppo o che le loro economie hanno subito contraccolpi più duri di quelle degli altri.

Alcune constatazioni generali s'impongono per tutti i paesi in sviluppo:

- gli Stati che hanno adottato politiche di adeguamento hanno registrato, mediamente, tassi di crescita più elevati e più rapidi degli altri: 4,2% nel periodo 1986-90 rispetto al 2,4% degli altri paesi;
- le politiche di adeguamento hanno consentito in genere di ridurre il disavanzo commerciale (non era il punto centrale della prima generazione dei programmi di stabilizzazione) che, tra il 1980 e il 1990, è passato dall'8,5% al 4,2% del PNL per i paesi in fase di adeguamento, rispetto a un livello medio costante del 6,5% negli altri paesi;

⁽⁵⁾ "Adeguamento e sviluppo": l'esperienza degli Stati ACP. Studio realizzato su richiesta della Commissione dal CERDI (Centre d'études et de réflexion des dirigeants) e da ricercatori europei (britannici, francesi e italiani) sotto la direzione di Patrick e Sylviane GUILLAMONT.

- l'inflazione è stata in genere tenuta maggiormente sotto controllo nei paesi in fase di adeguamento, soprattutto se si prendono in considerazione quelli a reddito intermedio, in virtù di una politica monetaria e degli stanziamenti molto restrittiva, fattore chiave dei programmi di stabilizzazione;
- in questi paesi, infine, i tassi di cambio reali sono stati riportati a livelli compatibili con i parametri fondamentali dell'economia.

Accanto a questi risultati globalmente positivi, le valutazioni hanno fatto emergere insegnamenti più preoccupanti:

- rigidità strutturali hanno favorito un'imperfetta assegnazione delle risorse che ha penalizzato duramente i settori sociali;
- la sensibile riduzione della spesa pubblica è stata possibile a danno delle operazioni di mantenimento delle infrastrutture economiche e sociali che spesso non sono state garantite;
- gli investimenti hanno subito una stagnazione, se non una contrazione;
- gli squilibri esterni, influenzati dalle tendenze degli scambi e dei trasferimenti di capitali, non sono stati realmente o efficacemente corretti;
- infine, la situazione dell'indebitamento con l'estero non è migliorata o si è addirittura aggravata (in Africa).

In altri termini, la stabilizzazione finanziaria ha avuto spesso risultati più o meno positivi a breve termine, ma la tendenza al ristagno delle economie non ha subito inversioni ed i benefici dell'adeguamento, soprattutto in termini di crescita, hanno tardato a farsi sentire.

Questo è particolarmente vero per il continente africano che di recente, nell'ambito del PSA, è stato oggetto di un ulteriore studio dei servizi della Banca mondiale⁽⁶⁾.

Le conclusioni di tale studio sono piuttosto diversificate. Certamente, attuando adeguate politiche macroeconomiche, nell'agricoltura e nel commercio, alcuni (pochi) paesi hanno avuto risultati positivi in termini di crescita (agricoltura, industria); ma questi risultati sono ancora limitati di fronte all'incremento demografico o a quelli ottenuti in altre regioni del mondo. Inoltre, molti Stati hanno più o meno abbandonato o limitato i programmi di riforme, non potendo tener fede ai loro impegni o conformarsi alle condizioni poste al sostegno da parte dei donatori.

Questa situazione contrasta con quella dei paesi di recente industrializzazione dell'Asia del sud e del Sud-est asiatico, che sono arrivati alla crescita dopo un breve periodo di recessione. Inizialmente, questi hanno avuto sicuramente difficoltà minori per quanto riguarda le distorsioni macroeconomiche e disponevano di un settore privato sviluppato, che ha potuto adattarsi alle riforme strutturali. Ma in particolare essi hanno saputo intervenire su molteplici fronti delle loro politiche economiche e hanno saputo adattare alla loro specifica situazione e alla loro strategia i modelli teorici ai quali, in genere, si ispirano le politiche di adeguamento, operando sul piano della

⁽⁶⁾ "Adjustment in Africa" - marzo 1994.

liberalizzazione degli scambi, degli interventi statali nel settore produttivo, ecc... In pratica, l'unica costante, fondamentale, emersa per tutti questi paesi è l'elevato livello di risorse umane, rispetto a quanto si osserva in generale nei paesi ACP e in quelli africani in particolare.

La Banca mondiale ha tentato di motivare la particolare situazione africana con la scarsità di risorse umane, ma anche con l'inadeguatezza delle infrastrutture, oggi degradate; con la scarsa diversificazione delle strutture economiche, con la fragilità del tessuto economico, con l'inefficienza delle istituzioni pubbliche e con le dimensioni, maggiori che altrove, delle distorsioni economiche. Essa ha concluso che i paesi africani a basso reddito impiegheranno più tempo del previsto per il loro adeguamento e che, per lo sviluppo a lungo termine, cospicue risorse dovranno essere destinate agli investimenti, inopportuno trascurati nel decennio passato a beneficio dei programmi finanziari a breve termine.

La Commissione condivide pienamente tale conclusione, in quanto da decenni difende l'idea che l'adeguamento vada realizzato senza pregiudicare risultati a lungo termine e che le esigenze immediate non dovrebbero mettere in secondo piano la necessità di finanziare le infrastrutture di base, lo sviluppo delle risorse umane, la sicurezza alimentare, ecc...

Oltre alle rigide strutture economiche, altre forme di mancanza di flessibilità spiegano questa situazione e dovrebbero portare ad un maggior realismo sia nei risultati attesi dall'adeguamento, che nel definirne modalità e condizionalità.

2. Alcune osservazioni critiche della Commissione

L'invito al realismo della Commissione, ormai accolto nell'ambito del PSA, si fonda sull'analisi critica da essa effettuata in tutti gli Stati ACP (cfr. nota 5).

Da questa analisi emerge innanzitutto che l'adeguamento ha accentuato l'"informalizzazione", che esso non ha preso nella dovuta considerazione il lungo termine e che non è divenuto uno strumento "interno" dei paesi che lo hanno adottato.

- a) Un adeguamento informale : non vi è dubbio che il settore informale è cresciuto notevolmente negli ultimi dieci anni. Ciò non sorprende: quasi indipendente dalla regolamentazione ufficiale, soprattutto per quanto riguarda le retribuzioni e le condizioni di lavoro e grazie al suo modesto fabbisogno di capitali, il settore informale può adeguarsi naturalmente all'evoluzione dei mercati.

In paesi che necessitavano di adeguamento strutturale, ossia di una maggiore competitività, il settore informale ha un vantaggio naturale su quello formale. I licenziamenti che inevitabilmente hanno fatto seguito alla ristrutturazione del settore pubblico hanno spinto parte della manodopera verso il settore informale, già consistente a causa dell'incremento demografico.

D'altra parte, la riduzione dei disavanzi di bilancio è stata ottenuta in parte aumentando le imposte che colpiscono il settore moderno. Ne deriva un vantaggio relativo per le imprese del settore informale, poco o per nulla soggette ad imposizione.

Probabilmente, questa tendenza all'"informalizzazione" non è stata

presa nella dovuta considerazione dalle stime ufficiali dell'incremento del PIL. Le valutazioni attuali danno pertanto una ponderazione eccessiva a ciò che è accaduto nel settore moderno, che non riflette la realtà economica, tanto meno quella africana. Questa constatazione porta a smorzare l'"afropessimismo" che è eccessivo e sottovaluta la capacità delle società africane di adattarsi all'evoluzione dei mercati. Ma, allo stesso tempo, sottolinea il grave problema dei paesi africani di fronte al relativo declino del settore moderno.

Esso è la principale fonte di reddito dello Stato. La sua crescita condiziona l'offerta pubblica dei servizi fondamentali e delle infrastrutture necessarie allo sviluppo dell'intera economia.

L'adeguamento informale ha probabilmente alleggerito l'onere sociale delle riforme, ma ha contribuito alla crisi dello Stato. Quindi non può essere che una forma imperfetta e provvisoria di adeguamento.

- b) Un adeguamento miope, che non ha sufficientemente tenuto conto del necessario equilibrio tra il risanamento finanziario e le strategie a lungo termine.

Le politiche di adeguamento hanno tre componenti principali che sono complementari fra loro: la stabilizzazione macroeconomica, la correzione dei prezzi relativi, il miglioramento della produttività. Nella realtà sono state effettuate scelte che hanno favorito la stabilizzazione piuttosto che la correzione delle distorsioni dei prezzi e in particolare le riforme strutturali e settoriali, che sono rimaste limitate e senza conseguenze significative sul miglioramento della produttività e sul sistema delle incentivazioni. L'esempio delle scelte effettuate a livello di bilancio illustra perfettamente questa situazione.

Il risanamento delle finanze pubbliche è stato realizzato con una riduzione delle spese, senza vera e propria ristrutturazione, più che con un aumento delle entrate, nonostante importanti riforme fiscali, la cui applicazione è stata purtroppo molto difficile e spesso macchinosa.

La conseguenza diretta di ciò è stata, in primo luogo, una drastica riduzione degli investimenti pubblici, ad un livello che non consente di garantire il livello minimo di infrastrutture e di manutenzione necessari allo sviluppo e, in secondo luogo, una significativa contrazione delle spese sanitarie e dell'istruzione, che mette in gioco la sopravvivenza stessa di questi essenziali servizi pubblici.

Tra l'inizio e la fine degli anni '80, la percentuale di queste spese nella spesa pubblica complessiva di ciascuno Stato ACP è diminuita mediamente del 6% circa mentre, nello stesso periodo, aumentava negli altri paesi di 6 punti per l'istruzione e di 4 per il settore sanitario.

È ovvio che tali tagli hanno evidenti effetti negativi sulla produttività e, più in generale, sullo sviluppo a lungo termine.

Diverse ragioni spiegano il perché di decisioni che finiscono col ripercuotersi negativamente sui risultati a lungo termine. La prima è di carattere intellettuale: se poche incertezze sussistono sul modo di controllare la domanda, restano dubbi su come correggere i prezzi relativi, sulla risposta degli operatori economici e ancor più sugli effetti leva che consentono di incrementare la produttività.

La seconda ragione è connessa alle dimensioni della crisi e all'urgenza di una soluzione. La mancanza di divise o la crisi di liquidità degli Stati ACP giustificavano misure che potessero sbloccare rapidamente la situazione. A questo proposito, è facile ridurre determinate spese o modificare una tariffa doganale, mentre sono più complesse, e richiedono tempi più lunghi, la ristrutturazione delle imprese, la liberalizzazione e la revisione della legislazione in materia economica, ecc.

L'applicazione di una condizionalità rigida, con risultati quantificabili, ha rafforzato questo processo, favorendo misure dai risultati immediati a scapito di riforme radicali, di cui è difficile valutare i risultati.

- c) Un adeguamento a prestito: le reazioni interne di fronte a politiche percepite come provenienti dall'esterno, alle quali talvolta si somma una reticenza dottrinale per politiche economiche che si scontrano con gli interessi locali, hanno ceduto dinanzi alle diverse pressioni sociali e politiche che contrastavano il processo; le politiche di adeguamento sono state spesso accettate sotto la pressione finanziaria, senza una vera adesione dei governi, senza che i dirigenti nazionali incaricati della loro attuazione, e ancor meno le popolazioni, le facessero proprie, nell'attesa dei benefici economici e sociali dei nuovi processi di democratizzazione. Questa mancata "interiorizzazione" deriva probabilmente dalla pratica della condizionalità, spesso accettata senza convinzione per ottenere un finanziamento immediato. Venuta meno la fiducia, i donatori hanno moltiplicato e inasprito le condizioni, rendendole sempre più complesse, irrealistiche ed infine impossibili da gestire.

Questo principio della condizionalità non è contestabile. Lo è, però, la sua moltiplicazione eccessiva e la sua applicazione non adeguatamente differenziata e adattata alle situazioni e ai vincoli peculiari di ogni paese.

V. ALCUNI ORIENTAMENTI PER IL FUTURO

L'adeguamento non è una moda. È una necessità assoluta. Si tratta di ricostituire un insieme di equilibri spezzati. Oggi vi è consenso sul carattere ineluttabile di questo processo, condizione necessaria, ma non sufficiente, della crescita. Se tale consenso è pressoché unanime sul principio dell'adeguamento, è meno compatto quanto alle sue modalità, dati i risultati contrastanti, se non addirittura deludenti, delle politiche condotte. Sono necessari miglioramenti, alcuni dei quali sono già allo studio. L'Unione europea ha fatto sì che si prendesse coscienza della necessità di questi miglioramenti; essa ha ora un ruolo importante da portare avanti, perché siano facilitati e rafforzati. E può farlo in tre modi: consolidando l'azione comunitaria, migliorandola ed ampliandola.

1. Il consolidamento

Le attuali analisi confermano la fondatezza delle principali preoccupazioni dell'Unione e dell'attenzione loro prestata dalla Convenzione di Lomé: coerenza d'insieme ai fini degli obiettivi dell'adeguamento, implicazioni a lungo termine dei programmi, ripercussioni sociali di questi stessi e loro inserimento in un quadro regionale. Le priorità fissate dalla Convenzione in termini di dimensione sociale, regionale, di ritmo delle riforme, di adattamento alle peculiarità dei paesi, d'"interiorizzazione" da parte delle popolazioni locali, di realismo della condizionalità devono rimanere elementi

politici al centro delle preoccupazioni e dell'impegno dell'Unione.

In quest'ottica, la Commissione porterà avanti le sue iniziative di sensibilizzazione, affinché siano effettivamente messe in pratica le recenti raccomandazioni del PSA per l'adattamento del ritmo e della sequenza delle riforme o della struttura della condizionalità alle peculiarità dei singoli paesi.

Essa contribuirà a rafforzare l'"interiorizzazione" del processo da parte delle popolazioni locali, partendo da analisi precise delle capacità nazionali di elaborare strategie, di prendere decisioni e di attuarle. Il dialogo instaurato tra l'Unione e i paesi ACP, caratterizzato da una pianificazione a medio termine delle forme di sostegno e dalla prevedibilità delle risorse, agevola tale obiettivo.

2. Il miglioramento

L'adeguamento strutturale deve inserirsi più globalmente in una prospettiva di lungo termine rivolta allo sviluppo delle risorse umane, al ripristino di un contesto economico e sociale sano e al rilancio dell'offerta. Oltre al necessario equilibrio, che sarà opportuno mantenere, fra spese per il risanamento finanziario e per le riforme economiche e spese per gli investimenti, i risultati a lungo termine saranno garantiti da una migliore struttura delle finanze pubbliche e da un maggior inserimento dei programmi nazionali in un quadro regionale.

a) Le finanze pubbliche:

La Comunità dovrà continuare ad attribuire grande importanza alla questione delle finanze pubbliche, che è una delle componenti essenziali dei programmi di riforme e del suo dialogo con i paesi interessati.

Essa manterrà in tale ambito la sua vocazione di assistenza ai settori sociali prioritari, contribuendo ad elaborare vere e proprie strategie settoriali, sostenute dall'assegnazione dei fondi di contropartita in bilanci nazionali coerenti, trasparenti, equi e ben gestiti. In particolare con la ristrutturazione della spesa pubblica si potrà ottenere uno sviluppo armonioso delle risorse umane. Per accompagnare in modo efficace il processo di transizione economica, sarà imperativo mantenere un elevato livello degli investimenti a favore dell'infrastruttura economica e sociale.

Ma, oltre a questo, dovranno essere ampliati gli ambiti di utilizzazione delle risorse comunitarie, per stimolare l'offerta e la produttività, innanzitutto razionalizzando e risanando il rapporto dello Stato con i fornitori al fine di rinsaldare la sua credibilità e la fiducia degli operatori economici. Per raggiungere questi obiettivi, la Commissione privilegerà l'analisi e la verifica della spesa pubblica, in collaborazione con i paesi interessati e gli altri donatori.

b) L'inserimento dei programmi in un quadro regionale:

La Commissione - è questa, probabilmente, una delle sue vocazioni principali - continuerà a preoccuparsi dell'inserimento dei programmi in un quadro regionale di agevolazione degli scambi o di integrazione economica, per creare un dinamismo che vada oltre le singole economie e consenta in tal modo di reintegrare progressivamente e gradualmente i paesi ACP in un'economia mondiale in pieno mutamento. I paesi ACP hanno un duplice interesse ad includere l'integrazione regionale nei

loro programmi.

Il primo è connesso alla ristrettezza dei mercati nazionali. Il secondo si fonda su quella che può definirsi la nuova teoria dell'integrazione regionale, ormai ritenuta un mezzo istituzionale per agevolare l'adozione di politiche economiche che siano in parte insensibili a pressioni specifiche, più potenti su scala nazionale che in un contesto regionale.

Queste considerazioni dovrebbero portare i partner esterni degli Stati ACP a sostenere sistematicamente la dimensione regionale dell'adeguamento nei programmi nazionali, ossia a prevedere, in maniera più regolare nella definizione dei programmi, criteri di integrazione regionale. Esse dovrebbero portarli inoltre a incrementare il flusso degli aiuti all'adeguamento, previsto per questi paesi principalmente per incitarli all'integrazione, ma anche per compensare i costi di transizione (soprattutto il mancato gettito fiscale) che tale integrazione può comportare.

3. L'ampliamento

Il contributo dell'Unione europea per migliorare i processi di adeguamento è probabilmente più indispensabile del consolidamento e dell'approfondimento, pur necessari, delle sue azioni passate. Esso passa attraverso un adattamento degli strumenti, la ricerca di nuove vie di cooperazione e probabilmente attraverso lo studio di una nuova modalità per la condizionalità. Questi adeguamenti presuppongono un coordinamento maggiore.

a) L'adattamento degli strumenti e delle modalità d'azione: l'Unione deve poter seguire l'evoluzione delle situazioni e la loro diversità. Questo adattamento deve consentire:

- di prevedere aiuti di bilancio diretti e mirati per i paesi i cui scambi con l'estero sono liberalizzati e la moneta liberamente convertibile e trasferibile;
- di passare gradualmente dalla attuale destinazione limitativa dei fondi di contropartita ad una assegnazione più globale, parallelamente ai progressi che saranno registrati sul piano dell'efficacia e dell'"interiorizzazione" delle revisioni della spesa pubblica, utilizzate come strumento di controllo della pianificazione e dell'esecuzione di bilancio. Tale evoluzione comporta un radicale cambiamento dell'attuale concezione e dei comportamenti delle istituzioni comunitarie di controllo;
- di decentrare la verifica dell'attuazione.

Per quanto riguarda i paesi che possono trovarsi di fronte ad "eccezionali" necessità finanziarie che richiedono reazioni tempestive nell'ambito dei programmi di adeguamento, sarebbe auspicabile organizzare, con la massima flessibilità realizzabile, un riorientamento delle risorse per rispondere a tali esigenze, purché esso non penalizzi i programmi di sviluppo in corso.

Infine, per garantire una maggior coesione tra le azioni comunitarie e il raggiungimento di "masse critiche" adeguate, in termini tanto di condizionalità, quanto di risorse finanziarie, si cercherà una maggiore integrazione nell'impiego degli strumenti comunitari (programmi indicativi, risorse per l'adeguamento, STABEX, aiuti

alimentari).

- b) La ricerca di altre vie di cooperazione: vi è un ambito in cui l'Unione - come previsto dal trattato di Maastricht - potrebbe agevolare il processo di riforme degli Stati ACP: si tratta della politica monetaria. L'eterogeneità dei regimi monetari e, più precisamente, la non convertibilità di gran parte delle monete ACP hanno costituito il principale ostacolo all'integrazione regionale, mentre la mancanza di divise ha spesso comportato una paralisi dell'apparato produttivo. I partner esterni degli Stati ACP, e l'Unione europea in quanto tale, possono sostenere coloro che hanno progetti d'integrazione nel raggiungere una maggior stabilità negli scambi e una più facile convertibilità. Non si tratta di mirare ad un'integrazione monetaria di portata tale da coinvolgere tutti gli Stati ACP, del continente africano o anche di vaste regioni, ma piuttosto di mettere a disposizione di questi paesi l'esperienza comunitaria, estendendo la cooperazione a un settore, senz'altro delicato, ma al tempo stesso portatore di equilibrio e di crescita.
- c) Una nuova pratica della condizionalità: esiste oggi una "crisi" della condizionalità che induce i principali responsabili dell'adeguamento ad interrogarsi, se non sulla sua fondatezza, sulla sua applicazione. Vi è già un consenso (nell'ambito del PSA) per conferire maggior realismo alla definizione della condizionalità. In quest'evoluzione, la Commissione ha avuto un ruolo determinante. Oggi essa potrebbe contribuire ulteriormente alla riflessione, proponendo di rendere più flessibile l'impostazione della condizionalità, per renderla più vincolante per il lungo termine e meno formalista per il breve termine.

Si potrebbero introdurre nella condizionalità accordi generali di politica economica basati su un programma a medio termine, le cui misure specifiche ne sarebbero solo una componente. Si potrebbero pure introdurre elementi "variabili" che consentano, a seconda dei momenti, di modificare la politica economica in funzione dell'evolvere della situazione o del contesto internazionale. Si potrebbero, infine, tener conto dell'impegno reale in materia di riforme, piuttosto che di elementi concreti o sociopolitici, difficilmente controllabili, del contesto della politica economica.

Più rispettosa delle scelte interne degli Stati, soprattutto per quanto concerne la sequenza delle riforme, questa impostazione potrebbe accrescere la responsabilità dei dirigenti nazionali nelle strategie e nell'attuazione delle riforme e consentirebbe di tenere meglio conto dei fattori più favorevoli allo sviluppo a lungo termine.

Essa garantirebbe la stabilità nel tempo, favorendo in modo più realistico i progressi globali, piuttosto che risultati isolati che possono subire immediate inversioni di tendenza.

In altri termini, la Commissione propone di riflettere, congiuntamente agli altri donatori, sulla possibilità di trovare un'alternativa alla condizionalità di strumenti o di singoli risultati.

- d) Un maggior coordinamento: in un settore così squisitamente politico e complesso come quello delle riforme macroeconomiche, nel quale nessuno è in possesso della verità assoluta, non è opportuno che i paesi in sviluppo abbiano l'impressione di essere privati della possibilità di scegliere e che vi sia un monopolio delle competenze

macroeconomiche. Di fronte alle tradizionali e indispensabili istituzioni che sono l'FMI e la Banca mondiale, la cui leadership è incontestata, la Commissione ha potuto sviluppare, per quanto riguarda la percezione dei problemi e le modalità d'azione, una certa competenza e una capacità d'influenza, che hanno contribuito in misura concreta a realizzare i miglioramenti già constatati nel processo di adeguamento. Questa capacità d'influenza sarebbe ancora maggiore se, a livello comunitario, ci si impegnasse maggiormente in favore della coesione e del coordinamento, a livello tanto dei paesi beneficiari, quanto delle strutture comunitarie. Ma lo stesso obiettivo dovrebbe essere perseguito anche in seno alle istituzioni di Bretton Woods, tra i membri europei del loro "Board". Per l'Unione si tratta tanto di credibilità quanto di efficacia.

CONCLUSIONI

La Comunità non aveva preso parte alla prima generazione dei programmi di adeguamento. Essa ha intrapreso una vera e propria riflessione in materia solo nel 1987 e l'anno successivo ha realizzato i primi interventi partecipando alla prima fase del PSA. È solo con la Quarta Convenzione di Lomé che ha iniziato ad inserirsi direttamente in questo processo.

Dalla firma della Convenzione, la Commissione ha adottato numerose misure per valorizzare quanto più possibile questo inserimento. L'esperienza che da allora ha acquisito le conferisce il distacco e la conoscenza necessari per valutare, in modo più completo, gli effetti di queste politiche di adeguamento e trarne insegnamenti per il futuro.

La presente comunicazione, al di là dei dati di fatto che presenta sul modo in cui sono state attuate le disposizioni in materia di adeguamento strutturale della Convenzione, intende apportare un contributo fondato sull'anzidetta esperienza, al dibattito relativo ad un fattore inevitabile ma controverso dello sviluppo.

La Commissione è fermamente convinta che l'adeguamento costituisca il punto di passaggio obbligato della ripresa della crescita e, sostanzialmente, di un vero e proprio sviluppo dei suoi partner ACP. Le modalità di tale adeguamento devono però essere siano sufficientemente realistiche e innovatrici, da un lato, per non sacrificare, in nome dei grandi equilibri finanziari, uno sviluppo a lungo termine che deve essere più equilibrato e più equo e, dall'altro, per dare maggiori possibilità di riuscita a un processo i cui risultati restano discontinui.

È questo il senso della strategia della Commissione e del ruolo che essa intende avere.

COM(94) 447 def.

DOCUMENTI

IT**11****N. di catalogo : CB-CO-94-471-IT-C****ISBN 92-77-81239-7**