

PROYECTO DE CREACION DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO EN EL AFRICA ORIENTAL Y MERIDIONAL

Al producirse en los últimos veinte años el proceso de la independencia africana, ésta siguió el *uti possidetis* colonial, lo que dio como resultado un Continente, política, económica y culturalmente, fragmentado, fenómeno unido paradójicamente a una muy clara y común conciencia de «africanidad».

Por ello, desde que se inició aquel proceso, se ensayó paralelamente el llegar a una integración de las nuevas entidades políticas en organizaciones supranacionales y a la puesta en marcha de instituciones de integración económica, capaces tanto de neutralizar el absurdo de una división política artificial de regiones económicas naturales, como de constituirse en instrumento para superar el subdesarrollo, común a la gran mayoría de los nuevos países.

Ambos procesos han tropezado con graves dificultades, por otra parte no superiores a las que han encontrado similares intentos en Europa, Iberoamérica o el Extremo Oriente.

En el plano político es patente la progresiva polarización africana entre países «moderados» y «progresistas», que si muchas veces es más aparente que real, constituye un obstáculo no despreciable a la colaboración en entidades políticas supranacionales, aunque ello no obste para que en los foros internacionales aparezca Africa con una voz y una actitud homogénea y coherente en una serie de temas que le afectan, actitud cuyo monolitismo sólo es comparable al de los países del Este de Europa. Tampoco es obstáculo para que se realice esta colaboración en una serie de organismos internacionales, unos bajo la égida de la OUA —cuyas fórmulas políticas son generalmente adoptadas por consenso— y otros de carácter no institucionalizado, como las Conferencias de Estados del Africa Central y Oriental, donde se han formulado algunas de las líneas maestras de la política africana¹.

Pero todo ello sin llegar a una integración política real, casi siempre condenada al fracaso —salvo en los casos de Tanganica y Zanzíbar, al constituir en 1964 la República Unida de Tanzania, Camerún

¹ Vid. artículo del autor: «Las Conferencias de Estados del Africa Central y Oriental», en el número 136 de la REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL (noviembre-diciembre 1974).

y Somalia—, tanto por la herencia colonial como por la propia debilidad estructural de los nuevos Estados y el deseo de consolidarlos por parte de sus dirigentes, amén de las propias diferencias personales o políticas entre los mismos.

Por otra parte, la integración económica ha encontrado una serie de importantes obstáculos, unos de carácter estructural y otros de índole política, por la incompatibilidad en este terreno de los Estados participantes en el intento, lo que ha llevado con frecuencia a su fracaso, como ocurrió con el ambicioso ensayo de la Comunidad del Africa Oriental², aunque en los últimos años son ya muchos los organismos que en este terreno han cristalizado y mostrado su viabilidad: la Unión del Río Mano, la Comunidad Económica del Africa Occidental, la de los países de los Grandes Lagos, etc. Muchos de los cuales han sido objeto de nuestro estudio con anterioridad en las páginas de esta Revista.

De todas formas, los problemas estructurales permanecen, y en forma evidente, en el proyecto objeto de este trabajo; la red de comunicaciones es insuficiente; los transportes, costosos y difíciles; la población, dispersa; los técnicos, escasos, y las economías nacionales, normalmente competitivas y no complementarias.

La reciente puesta en marcha de la Comunidad Económica del Africa Occidental (CEAO) ha inspirado la idea de realizar un proyecto similar con los países del Africa Oriental y Meridional.

La idea tenía su precedente en la fracasada Comunidad del Africa Oriental, que en su momento de auge se convirtió en polo de atracción para otros Estados de la zona, pensándose seriamente, hace una década, en que podía constituir el núcleo de una organización económica más amplia³.

Disuelta la Comunidad en 1977, se resucitó el proyecto, pero tratando esta vez de eludir los condicionamientos políticos y las contradicciones económicas causantes del fracaso de aquella, y realizarlo en forma similar a la CEAO, sin quemar las etapas y buscando como catalizador un organismo neutral, que ha sido la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa (ECA, según sus siglas en inglés, que constituye el acronímico ya consagrado), representando tal vez el más ambicioso proyecto emprendido por la ECA en sus veinte años de existencia.

El instrumento que va a utilizar serán sus Centros Multinaciona-

² Vid. artículo del autor: «El fracaso de la Comunidad del Africa Oriental», en el número 154 de la REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL (noviembre-diciembre 1977).

³ Vid. artículo del autor: «La Comunidad del Africa Oriental», en el número 141 de la REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL (septiembre-octubre 1975).

les de Programación y Operaciones (MULPOC, según sus siglas en inglés), que han sustituido a las UNDAT⁴, centros subregionales de la ECA para promover la cooperación económica de una forma racional e integrada en la zona de que son responsables, habiéndose seleccionado el de Lusaka⁵ para canalizar dicho proyecto, aglutinando los esfuerzos de los 16 Estados que actualmente componen la subregión del Africa Oriental y Meridional de la ECA⁶.

El proyecto aspira a crear progresivamente una zona de libre comercio (Preferential Trade Area) entre los Estados de la subregión, proceso que concluirá en 1980 con la firma del Tratado por los jefes de Estado y de Gobierno, dando forma definitiva a dicha Zona de libre comercio, que a su vez constituiría la base de una futura Comunidad Económica y Unión Monetaria. Por el momento las aspiraciones son más realistas y, por ende, menos ambiciosas; su modelo lo constituye a corto y medio plazo no el Mercado Común Europeo, sino la EFTA o la CEAO, zona la de esta organización con la que, por otro lado, tiene grandes similitudes, la más significativa de las cuales es el volumen del comercio interregional, el 5 por 100 en la zona objeto de este estudio y del 4 por 100 entre los miembros de la CEAO.

En sus primeras etapas se realizarán acuerdos parciales de cooperación económica, así como de pagos, cuya inexistencia fue una de las causas del fracaso de la Comunidad del Africa Oriental.

Las aspiraciones inmediatas y a medio plazo tienen una serie de condicionamientos políticos—alguno de los cuales examinaremos más adelante—, y a largo plazo la incógnita que plantea el futuro, hoy tan controvertido, de los países de Gobierno minoritario blanco en el Africa Austral.

El proyecto se pone en marcha en la III Conferencia Ministerial del MULPOC, celebrada en Lusaka el 4 de noviembre de 1977.

En la misma se adoptaron una serie de recomendaciones, como la creación de una línea de navegación multinacional para toda la región, que comenzaría con la integración de las ya existentes en los 16 Estados miembros⁷; establecimiento de un Acuerdo de Pagos y, principalmente, el de la Zona de libre comercio.

⁴ Vid. artículo del autor: «Las UNDAT, nuevo instrumento de las Naciones Unidas para el desarrollo del Tercer Mundo», en la REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL número 150 (marzo-abril 1977).

⁵ Los otros MULPOC tienen sus sedes en Gisenyi, Yaundé, Niamey y Tánger.

⁶ Son éstos: Botswana, Comoros, Etiopía, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Seychelles, Somalia, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Yibuti y Zambia.

⁷ De ellos once son países marítimos, aunque tan sólo Somalia cuenta con una flota mercante de cierta importancia abanderada en el país. La única línea de navegación de los Estados de la zona es la Eastern Africa Shipping Line, en la que participan Kenia, Tanzania, Uganda y Zambia.

A este fin se convocó una conferencia extraordinaria de los ministros encargados de Comercio, Hacienda y Planificación de los Estados miembros, conferencia que se celebraría en Lusaka el 30 y 31 de marzo del año siguiente, previa una reunión de expertos en dicha capital el 28 y 29 del mismo mes.

El Secretariado Ejecutivo de la ECA sometería a dicha reunión de expertos, para su estudio y eventuales observaciones a la conferencia ministerial, los siguientes documentos:

- 1) Una declaración de principios, comprometiéndolo a los gobiernos respectivos a la creación de una Zona de libre comercio para el África Oriental y Meridional.
- 2) Aprobar las bases (*terms of reference*) de una Comisión negociadora intergubernamental que se encargará de discutir el establecimiento de dicha Zona de libre comercio; y
- 3) Un anteproyecto de calendario para las negociaciones.

El Secretariado de la ECA dio el 28 de febrero de 1978 como fecha límite para que los Estados miembros diesen su conformidad a la propuesta y comunicasen, en su caso, la composición de sus delegaciones respectivas.

Tal como estaba previsto, se celebró en Luseka la I Reunión Ministerial extraordinaria el 30 y 31 de marzo de 1978, estando representados en la misma nueve de los países invitados⁸, firmándose la declaración de principios y el compromiso de establecer la Zona regional de libre comercio por los participantes, a excepción de Malawi y Tanzania, que no habían estado representados a nivel ministerial, aunque prometieron el acuerdo con posterioridad.

La Conferencia aprobó también el establecimiento de la Comisión negociadora intergubernamental, decidiéndose que la misma sometiese sus conclusiones a la aprobación de la próxima reunión ministerial prevista para diciembre de 1979; el Tratado creando la Zona de libre comercio, una vez aprobado por la misma, será firmado por los respectivos jefes de Estado y ratificado antes de concluir el año 1980.

Igualmente se acordó que el Tratado, una vez firmado, pudiese ser objeto de las revisiones necesarias, conforme lo exigiesen las circunstancias, para adaptarlo a las mismas y a fin de que en el plazo de diez años la Zona de libre comercio pudiese convertirse en un auténtico mercado común subregional.

⁸ Botswana, Comoros, Etiopía, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Somalia, Swazilandia, Tanzania y Zambia.

No obstante que la reunión ministerial aprobó los puntos previstos en el orden del día, iba a chocar con la primera dificultad sustancial para la participación en la Zona de libre comercio de todos los Estados de la subregión, que fue el hecho de la pertenencia de tres de ellos—Botswana, Lesotho y Swazilandia— a la Unión Aduanera y Monetaria de Africa del Sur, establecida entre dichos países y la RSA en 1910 y actualizada en 1969, cuya existencia, si bien no se le da publicidad alguna en el marco africano en el que apenas existe conciencia de la misma, resulta incompatible con la Zona de libre comercio prevista, tanto por motivos económicos como por obvias razones políticas⁹.

Entre tanto se inicia el proceso de integración económica regional aprovechando una serie de instituciones ya existentes con carácter y ámbito nacionales, que se toman como base para la creación de centros a nivel regional e instrumentos para facilitar el establecimiento de la Zona de libre comercio, o mediante la creación de nuevos centros subregionales dedicados a actividades específicas de interés común.

Podemos mencionar entre ellas:

1) El Instituto de Administración del Africa Oriental (East African Management Institute), con sede en Arusha (Tanzania) y, en su día, órgano de la desaparecida Comunidad.

2) El Instituto de Estadística, con sede en la Universidad de Makerere (Uganda), entidad en el pasado dependiente también de la CAO.

3) Centros de Investigación Pecuaria y Agrícola, para los que se ha propuesto al Gobierno de Kenia que convierta el dedicado a estas funciones, situado cerca de Nairobi y antes dependiente también de la Comunidad, en un centro de ámbito subregional.

4) Se ha aprobado la creación de un Instituto de Tecnología Azucarera, con sede en Mauricio, decisión lógica, dado que es el mayor productor de la zona e importante exportador a escala mundial de este artículo, que para el país insular constituye monocultivo.

5) La creación de una Escuela de Náutica, que se establecería, en principio, en Mozambique; y

6) La puesta en marcha del Centro para el Desarrollo de los recursos minerales del Africa Oriental, cuya sede está en Dodoma (Tanzania), y en el que participan los 16 Estados de la región.

El mismo fue creado también a iniciativa de la ECA y tiene como objetivos el asesorar a los miembros sobre la planificación y exploración

⁹ Vid. por el autor: «La Unión Aduanera y Monetaria del Africa del Sur», en el número 143 de la REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL (enero-febrero 1976).

de sus recursos geológicos, hidrogeológicos, geoquímicos y geofísicos; el realizar estudios técnicos para el desarrollo de los mismos; ofrecer cursos de Geología aplicada e Ingeniería de Minas y servir como banco de datos, centro de investigación y estudio para la exploración y desarrollo de los recursos mineros regionales.

El Centro, que estará en pleno funcionamiento en 1982, ha aprobado ya su primer presupuesto anual—por 1.000.000 de dólares—, conseguido ayuda económica y técnica de los países industrializados y nombrado su primer director general¹⁰.

Actualmente estudia la ECA que otras instituciones nacionales existentes en la Zona son susceptibles de transformarse en subregionales, primera etapa en la creación de la mínima infraestructura técnica para que funcione la Zona de libre comercio.

Tras la reunión ministerial de Lusaka, y a fin de preparar la de la Comisión negociadora intergubernamental aprobada en la misma, dos misiones patrocinadas por la ECA visitaron todos los países de la subregión y discutieron con las autoridades competentes de los mismos las bases necesarias para el establecimiento de la Zona de libre comercio como un primer paso para la creación de un futuro mercado común.

La Comisión intergubernamental celebró su primera reunión en Addis Abeba el 27 de junio de 1978, y en ella participaron 13 de los Estados de la subregión¹¹, así como observadores de otros países africanos.

El objetivo de la misma, según indicó el secretario ejecutivo de la ECA, señor Adebayo Adedeji, se limitaba a sentar las bases para las negociaciones que crearían la Zona de libre comercio; resaltó también la importancia del establecimiento de «unidades de producción» viables de carácter multinacional en los campos agrícolas, industrial y de infraestructura—proceso en marcha al que antes hemos aludido y que tiene ciertas similitudes con las empresas multinacionales constituidas en Iberoamérica por el SELA—, y concluyó destacando la trascendencia del proceso para que los Estados de la Zona consiguiesen liberarse gradualmente de su dependencia económica de los países desarrollados, objetivo para el que «contarían con el apoyo total de la ECA».

La reunión de la Comisión negociadora intergubernamental duró cuatro días, aprobándose en la misma un informe que comprendía

¹⁰ Es el señor Mahdi Mohamed Shumburu, de Etiopía.

¹¹ Botswana, Etiopía, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Yibuti y Zambia.

18 proyectos de bases y 10 proyectos de protocolos para el establecimiento de la Zona de libre comercio.

El informe insta a los Estados miembros a que sometan al Secretariado de la ECA, antes del 31 de julio de 1978, una lista de los productos que pueden exportar y que desearían importar en el marco de la Zona de libre comercio; igualmente se pedía al Secretariado de la ECA que preparare un protocolo sobre reglas de origen y otro sobre transportes y comunicaciones en la Zona.

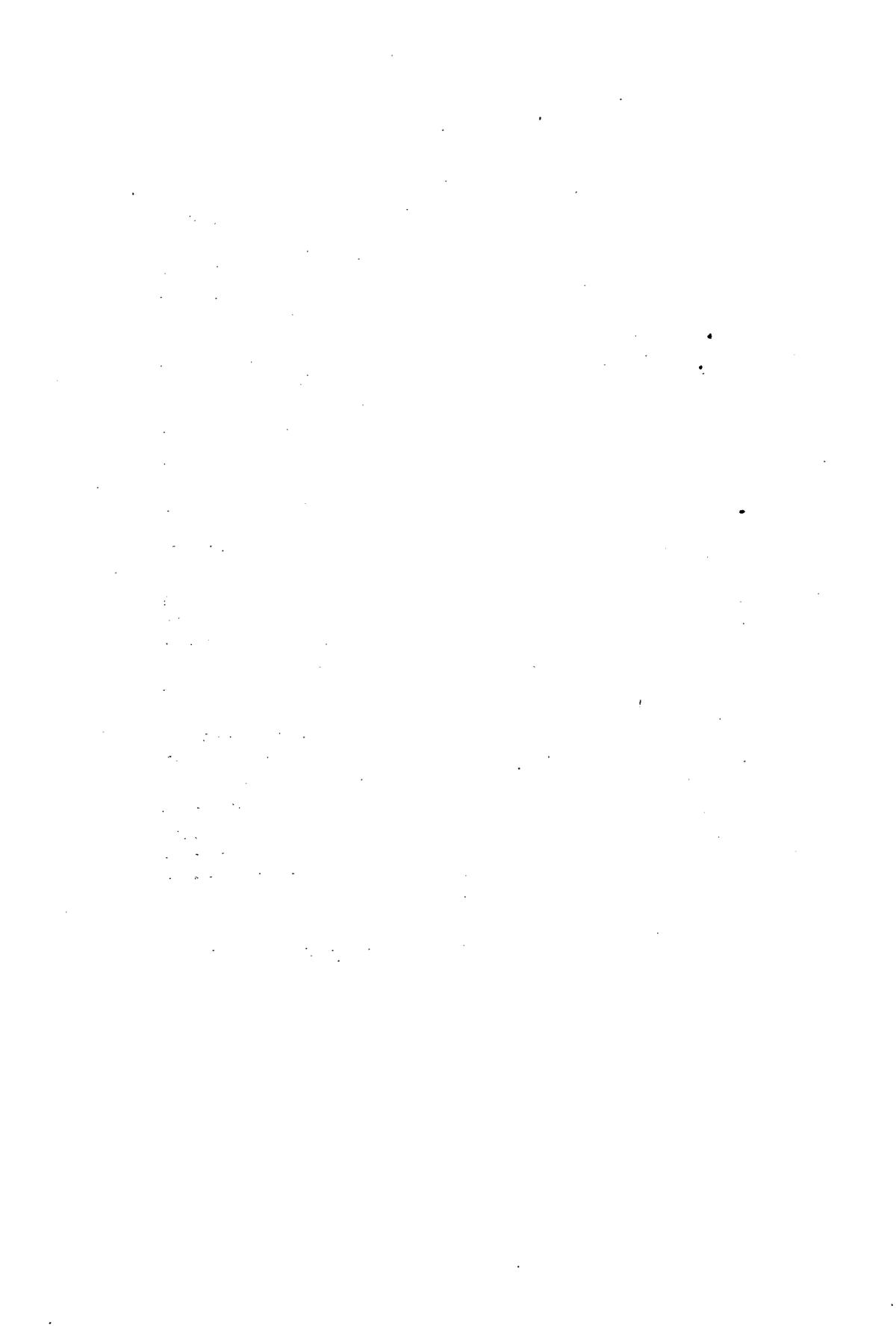
Todo ello será objeto de estudio en la segunda reunión de la Comisión negociadora, prevista para octubre de 1978 en Swazilandia.

En el curso de las discusiones, los participantes destacaron unánimemente la importancia de ceñirse al calendario previsto, a fin de conseguir el establecimiento de la Zona de libre comercio en el plazo de dieciocho meses y su esperanza en que en la reunión de Swazilandia pueda ya redactarse un anteproyecto de Tratado para la firma por los jefes de Estado.

El conseguirlo no es fácil. Pocos días después de la reunión de Addis Abeba, Tanzania exponía sus reservas a lo acordado, manifestando que, aunque era su deseo el participar en la proyectada Zona de libre comercio, encontraba imposible realizarlo, por el momento, debido a su contencioso con Kenia, que ya había provocado el año anterior la disolución de la Comunidad del Africa Oriental, quedando supeditada su participación de pleno derecho a la superación de dicho contencioso.

Por otra parte, los países de la subregión mantienen heterogéneas actitudes políticas, tanto en el plano interno como en el internacional, y aunque es bien conocido cuán transitorias y fluidas son tales posiciones en el ajedrez africano, y de ello es prueba el reciente giro político del Gobierno de Conakry en relación con sus vecinos, en esta región los campos están más deslindados y en todo momento pesa la sombra del futuro del cono Sur de Continente y las antagónicas posturas de los Estados rivales en el Cuerno de Africa.

LUIS MARIÑAS OTERO



CRONOLOGIA

