

La integración regional y subregional en África

Panorama, problemas y perspectivas

Bingu Wa Mutharika*

Marco histórico y perspectivas

En la historia económica de África siempre han estado presentes varias formas de cooperación. Tradicionalmente, los pueblos de un determinado grupo tribal o étnico vivían y trabajaban juntos, ya sea en la construcción colectiva de las viviendas, en el cultivo de los campos o en la cosecha. Se repartían los frutos de sus esfuerzos conjuntos de tal manera que ningún individuo podía obtener mayores beneficios que los demás miembros del grupo. Los pueblos vivían de acuerdo con el principio de que "lo que le sucede a uno les sucede a todos".¹ Con el advenimiento del idealismo occidental en África se han modificado la forma y el carácter de este principio de cooperación e integración, pero han permanecido sus rudimentos, es decir, hacer valer la noción de tener raíces y una finalidad en la vida.

Los últimos 25 años han presenciado logros significativos en el establecimiento de instituciones planeadas para facilitar la cooperación y la integración en África.² Estas instituciones abarcan todos los sectores y subsectores posibles de la economía africana, incluidas comunidades económicas, uniones aduaneras, uniones monetarias, áreas de comercio preferencial, uniones hidrológicas, de transporte y comunicaciones, convenios postales, asociaciones de agricultores y mineros, así como asociaciones científicas y de investigación. El motivo por el cual se han emprendido estos esfuerzos colectivos ha sido maximizar el potencial de desarrollo y fortalecer la posición de fuerza de negociación de los países de África ante las demás naciones.

1. Bingu Wa Mutharika, *Fundamentals of African Economic Thought (Challenges, Choices and Responses)*, de próxima publicación.

2. Existen actualmente unos 120 programas regionales y subregionales de cooperación e integración, cuya importancia varía desde programas de muy amplio alcance a aquéllos caracterizados por objetivos muy limitados.

* Director de la División de Finanzas y Comercio Internacionales de la Comisión Económica para África de la ONU. Este trabajo lo presentó en el Seminario sobre Experiencias, Condiciones y Perspectivas de las Integraciones Regionales y Subregionales, convocado por El Colegio de México y la Comisión de la Comunidad Económica Europea y celebrado en México del 11 al 15 de mayo de 1987.

África comprende 50 estados independientes,³ con una población total de más de 510 millones de habitantes y un PIB aproximado de 305 700 millones de dólares en 1984. En el pasado, siete potencias coloniales compartieron el control del continente entero, salvo Etiopía y Liberia.⁴ Estas potencias coloniales influyeron en las percepciones políticas, económicas, culturales y sociales de los colonizados y por tanto en el tipo de integración regional que surgió posteriormente. Algunas formas de integración se realizaron en la época colonial, derivadas en su mayor parte de la necesidad de aliviar problemas de tipo administrativo. Estos esfuerzos incluyeron grupos como la East African Common Services Organization (Organización de Servicios Comunes para África Oriental), la South African Customs Union (Unión Aduanera de África del Sur), la Federation of Rhodesia and Nyasaland (Federación de Rhodesia y Nyasa), África Ecuatorial Francesa y África Occidental Francesa. De manera similar, los países africanos se organizaron en zonas monetarias, cuyas monedas se fijaban en función de las de las metrópolis.⁵

En la época del militarismo panafricano se establecieron varios grupos de defensa contra el colonialismo. Entre otros se incluyeron el Grupo de Brazzaville, el Grupo de Monrovia y las Potencias de Casablanca. Los primeros adeptos al movimiento panafricanista preveían un África unida que se lograría mediante una planificación integral para el desarrollo económico y social y con instituciones educativas comunes, así como fuerzas armadas comunes.⁶ Hoy día, sin embargo, las instituciones africanas que buscan facilitar la cooperación económica se caracterizan por sus bases socioeconómicas y objetivos y prioridades de desarrollo un

3. Los países son: Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina-Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Comoras, Congo, Costa de Marfil, Chad, Djibouti, Egipto, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Unida del Camerún, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Suazilandia, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zaire, Zimbabwe.

4. Reino Unido, Francia, Bélgica, Portugal, Italia, España y Alemania.

5. Por ejemplo, la zona esterlina, la zona del franco, la zona del escudo.

6. Por ejemplo, estadistas como Kwame Nkrumah consideraron el establecimiento de los Estados Unidos de África como objetivo final de ese continente.

tanto distintos de las anteriores.⁷ Y lo que es más importante, estos países parecen profesar ideologías económicas y políticas diferentes y a veces, al parecer, conflictivas.⁸

Los estudiosos del proceso de integración económica regional en África, entonces, han formulado las siguientes preguntas pertinentes: ¿Cuál ha sido la fuerza unificadora o el espíritu animador que motiva a cada agrupación económica? ¿Cómo se prevé satisfacer los diferentes intereses económicos? ¿Qué arreglos podrían hacerse a fin de asegurar el éxito de la agrupación, medido éste en términos de la distribución de sus costos y beneficios visibles a corto, mediano y largo plazos?⁹ Las respuestas no siempre pueden hallarse en los libros de texto, sino que se tiene que recurrir al análisis de temas como el del tradicionalismo arriba mencionado. De hecho, la evaluación de los efectos reales de estos grupos en términos del crecimiento económico de los estados miembros no podrá hacerse hasta los años venideros. Sin embargo, una cosa resulta muy clara: existe entre los estados miembros de estas agrupaciones un espíritu de decisión y compromiso de que se debe, a toda costa, lograr la integración regional y subregional.¹⁰ Sería un error, entonces, que la comunidad internacional tomara a la ligera esta decisión.

En un examen empírico de los programas de integración regional y subregional en África destacan tres tendencias de influencia recíproca. La primera es la caída de los regímenes coloniales en los años sesenta, lo que creó una brecha avasalladora en las expectativas de África para lograr su autodeterminación.¹¹ La segunda es la nueva política de conciencia socioeconómica y política, que fue resultado del proceso de independencia, así como de la expresión de la "negritud", que culminó en el llamado por un "África para los africanos". En años recientes, la desestabilización de los estados africanos de "delanteras" por parte de África

7. Por ejemplo, cuatro de los países de África (Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, Cabo Verde) fueron sujetos al régimen portugués; 18 naciones (Kenya, Uganda, Tanzania, Zambia, Malawi, Zimbabue, Botswana, Lesotho, Suazilandia, Nigeria, Ghana, Gambia, Sierra Leona, Camerún, Egipto, Sudán, Mauricio y Seychelles) fueron colonias (o tuvieron algún tipo de contacto formal) del Reino Unido; tres países (Rwanda, Burundi, Zaire) fueron colonizados por Bélgica; dos países (Etiopía, Somalia) fueron sujetos durante períodos variables al régimen italiano; y 22 naciones (Djibouti, Seychelles, Comoras, Madagascar, Mauricio, Burundi, República de África Central, Chad, Congo, Gabón, Camerún, Níger, Togo, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea, Malí, Mauritania, Argelia, Túnez) fueron, durante períodos y en grados variables, sometidos a la administración colonial o influencia francesa. El Sahara Español, Santo Tomé y Príncipe, así como Guinea Ecuatorial fueron sujetos a la influencia española y Rwanda, Burundi, Togo, Camerún y Namibia fueron sujetos a Alemania durante breves períodos.

8. De hecho, algunos países de África prosiguen lo que generalmente se ha llamado un enfoque "capitalista" del desarrollo y han mantenido lazos económicos y políticos con los países miembros de la OCDE que podrían describirse como fuertes, mientras que otros países africanos han sido denominados como "socialistas", "marxistas" o "comunistas" con respecto a su posición política y su ideología económica.

9. Los medios de comunicación occidentales han expresado dudas con respecto a estos temas. Véase, por ejemplo, *The Financial Times*, 22 de diciembre de 1981.

10. Véanse las declaraciones hechas por varios jefes de Estado y de gobierno al firmar el Tratado del PTA (Área de Comercio Preferencial para los Estados de África Oriental y del Sur).

11. Para un análisis detallado de la integración económica en África, véase B.W.T. Mutharika, *Toward Multinational Economic Co-operation in Africa*, Praeger, Nueva York 1972.

del Sur ha ocasionado que los países de esta área se hayan unido más que nunca en sus esfuerzos por alcanzar autovalimiento e independencia económicos. Ello ha dado lugar a la creación del Southern African Development Coordination Council (SADCC).¹²

La tercera tendencia es la percepción amarga de que la comunidad internacional no está preparada aún para enfrentarse a los problemas de hambre que amagan a la mayoría de los países en vías de desarrollo.¹³ Como lo dijo un distinguido estadista africano, "hasta la fecha, la mayor parte de nuestros intentos por encontrar en el exterior alguna solución a nuestros problemas se han recibido con un violento desaire. Los países desarrollados nos han manifestado de una manera clara, en las diferentes conferencias de la UNCTAD, en el Diálogo Norte-Sur, en la Convención de Lomé II del grupo de la CEE/ACP (África, el Caribe, el Pacífico), que el nuevo orden económico internacional que busca establecer el Tercer Mundo no sólo resulta inaceptable para ellos, sino que representa una amenaza para su supervivencia".¹⁴

Se concibe, entonces, el movimiento africano de integración regional y subregional como un desafío y una respuesta a la incapacidad del actual sistema económico internacional para responder de manera adecuada a los problemas que afrontan los países africanos. Este movimiento no sólo es un esfuerzo para fomentar el autovalimiento colectivo mediante el comercio intraafricano, como lo prevé el Plan de Acción de Lagos, sino que constituye un medio para un desarrollo real mediante la aplicación de programas concretos de desarrollo industrial y la forja de vínculos socioeconómicos entre los países africanos.¹⁵

Por lo común, se espera que un programa de integración regional y subregional realce el desarrollo y la expansión del comercio dentro del área, teniendo en cuenta los costos comparativos, las dotaciones de recursos, los precios de los factores y los efectos que tiene sobre el comercio la aplicación de aranceles aduaneros preferenciales. La premisa de la teoría tradicional del comercio internacional es que éste surge como resultado de las diferencias entre los países en la dotación de recursos y las ventajas comparativas para producir determinada mercancía.¹⁶ En el caso de África, se supone además que esta teoría tiene en cuenta una amplia gama de factores críticos, tales como la ciencia y la tecnología, los niveles generales de desarrollo económico y factores políticos.¹⁷

12. Véase, también, la declaración del presidente Daniel T. Arap Moi, de Kenya, en la ceremonia de firma del Tratado del PTA en Lusaka, Zambia, el 21 de diciembre de 1981.

13. Véase, por ejemplo, Susan George, *How the Other Half Dies (The Real Reasons for World Hunger)*, Penguin Books, Ltd., Londres, p. 17. Ella afirma que el desarrollo, como es tratado en los foros internacionales, ha sido la palabra clave para la imposición de un nuevo tipo de dependencia que ha servido para enriquecer aún más a los países ricos y para conformar a las demás naciones de manera tal que puedan satisfacer las necesidades comerciales y sociales de los primeros.

14. Véase la declaración de Kenneth K. Kaunda, Presidente de Zambia, en la ceremonia de firma del Tratado del PTA, en Lusaka, Zambia, el 21 de diciembre de 1981.

15. Véase, además, OAU, *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa*, 1980-2000, pp. 5-9.

16. Véanse, por ejemplo, Romney Robinson, "Factor Proportions and Comparative Advantage: Part I", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. LXX, núm. 2, mayo de 1956, pp. 169-192; Lionel McKenzie, "Equality of Factor Prices in World Trade", en *Econometrica*, vol. 23, núm. 3, julio de 1955, pp. 239-257.

17. En años recientes, por ejemplo, la estructura y la dirección del comercio exterior de África, y en particular, del comercio intraafricano,

En el caso particular de África, la integración regional y subregional, sobre todo la expansión del comercio intraafricano, se ha visto muy influida por la desaparición o los cambios de las agrupaciones comerciales y económicas que se crearon durante el período colonial.¹⁸ El comercio entre estas agrupaciones no siempre se comportó de acuerdo con las leyes de la asignación de recursos o de las ventajas comparativas de costos. Sin embargo, sí existió el supuesto básico de que la creación de un bloque comercial o económico más amplio daría como resultado un incremento en la actividad y el crecimiento económicos mediante el surgimiento de mayores oportunidades comerciales e industriales.¹⁹

Estructuras, sistemas y mecanismos para la integración de África

Como se ha hecho evidente en el breve análisis de la primera sección de este trabajo, la integración regional y subregional de África ha adquirido varias formas y estructuras. Éstas han incluido comunidades económicas, áreas de comercio preferencial, uniones aduaneras, uniones hidrológicas y sistemas de cooperación monetaria y financiera. Una característica interesante de estas agrupaciones es que, al margen de su estructura, sus objetivos tienden a ser convergentes. En este trabajo se examinan sólo algunos de estos programas.

Comunidades económicas

Existen cuatro comunidades económicas subregionales en África que requieren de una mención específica: la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS); la Comunidad Económica del África Occidental (CEAO); la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS), y la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos (CEPGL).²⁰ La Comunidad de África Oriental, establecida en 1967 entre Kenya, Uganda y Tanzania, ya no opera. Lo que hay que subrayar es que todas estas comunidades económicas se han basado en una de las ideas principales del movimiento panafricano: asegurar un desarrollo económico acelerado por medio del autovalimiento.²¹ Los objetivos de dichas comunidades son amplios; pretenden promover y acrecentar el desarrollo social y

han sido fuertemente influidos por los vínculos coloniales de su pasado y por los subsecuentes acontecimientos políticos.

18. Por ejemplo, se sabe que anteriormente el comercio recíproco entre África Occidental Francesa, África Ecuatorial Francesa, la Organización de Servicios Comunes para África Oriental y la Federación de Rodesia y Nyasa era mayor que hoy día.

19. Véase, por ejemplo, OAU, *Lagos Plan of Action*. . . , *op. cit.*, pp. 83-87, que propone el establecimiento de un mercado común africano y áreas preferenciales de comercio como medios para promover el desarrollo regional.

20. La ECOWAS comprende las siguientes 16 naciones: Cabo Verde, Níger, Senegal, Gambia, Mauritania, Malí, Guinea, Guinea-Bissau, Sierra Leona, Liberia, Burkina Faso, Costa de Marfil, Benin, Togo, Ghana y Nigeria; la CEAO incluye 7 países: Senegal, Mauritania, Malí, Costa de Marfil, Burkina Faso, Benin y Níger; la ECCAS comprende los siguientes países: Burundi, Camerún, la República de África Central, el Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Chad y Zaire, y la CEPGL incluye Burundi, Rwanda y Zaire.

económico mediante la cooperación estrecha entre los estados miembros en todos los campos de actividad económica y social, como por ejemplo, en las áreas del transporte y las comunicaciones, la energía, la agricultura, los recursos naturales, el comercio, los aranceles aduaneros, la industria; en cuestiones monetarias y financieras, de desarrollo de recursos humanos, turismo, educación, cultura, ciencia y tecnología, y para asegurar el libre movimiento de personas dentro de la comunidad.

Para estos fines, las comunidades se han comprometido a esforzarse por eliminar tarifas arancelarias y otras cuotas al comercio entre los mismos estados miembros; suprimir restricciones cuantitativas y otros obstáculos al comercio; adoptar una tarifa arancelaria común al exterior y una política comercial también común frente a los demás países; armonizar las políticas nacionales con la finalidad de promover actividades conjuntas dentro de la comunidad, y establecer un fondo común o de desarrollo para financiar las actividades de la comunidad de acuerdo con el tratado respectivo. Los estados miembros también han acordado crear condiciones favorables al desarrollo de la comunidad, incluido el fomento de la inversión.

Áreas preferenciales de comercio

El concepto de la creación de un área de libre comercio parece atractivo a los países africanos. Como se dijo, los tratados de las comunidades económicas suelen incluir esta idea. Un caso específico de un área de libre comercio es el Área de Comercio Preferencial para los Estados de África Oriental y del Sur (PTA).²² El PTA abarca una amplia gama de actividades que se especifican en sus once protocolos.²³ Además existen dos protocolos referentes a Botswana, Lesotho, y Suazilandia y con provisiones especiales con respecto a Comoras y Djibouti. El PTA, entonces, proporciona un alcance suficiente para que se tengan en cuenta los problemas particulares que padezcan algunos de sus miembros, derivados de su ubicación geográfica, su situación económica o su entorno político. El motivo de estos arreglos es asegurar una mayor tasa de industrialización en el área. Los estados miembros pueden, generalmente, imponer cualquier nivel de tarifas arancelarias a países no miembros, de acuerdo con las directrices de sus políticas individuales.²⁴

21. Véase especialmente el artículo segundo, primero (b) y segundo párrafos de la Carta Constitutiva de la Organización de la Unidad Africana (OUA).

22. Los estados miembros del PTA son: Botswana, Comoras, Djibouti, Etiopía, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Seychelles, Somalia, Suazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

23. Estos protocolos tratan sobre: 1) la reducción y la eliminación de las barreras al comercio para mercancías seleccionadas que se comercian dentro del PTA; 2) la cooperación aduanal dentro del PTA; 3) las reglas de origen para los productos que se comercian entre los miembros del PTA; 4) la reexportación de mercancías dentro del PTA; 5) el comercio en tránsito y los servicios; 6) los arreglos relativos a pagos y liquidaciones; 7) el transporte y las comunicaciones; 8) cooperación en el área del desarrollo industrial; 9) la cooperación en el campo del desarrollo agrícola; 10) la simplificación y armonización de los documentos comerciales; 11) protocolo referente a la estandarización y el control de calidad.

24. Nicholas Kaldor presenta una teoría completa de tarifas óptimas y represalias en "A Note on Tariffs and the Terms of Trade", en *Economica*, nueva serie, vol. VII, núm. 28, noviembre de 1940, pp. 377-380 y también T. de Scitovsky, "A Reconsideration of the Theory of Tariffs", en *Review of Economic Studies*, vol. IX, núm. 20, 1942, pp. 89-110.

En apego a las aspiraciones africanas, el objetivo del PTA es "promover la cooperación y el desarrollo en todos los sectores de la actividad económica, sobre todo en los campos del comercio, los aranceles aduaneros, la industria, las comunicaciones, la agricultura, los recursos naturales y los asuntos monetarios, con el fin de elevar el nivel de vida de sus pueblos, fomentar relaciones más estrechas entre los estados miembros y contribuir al progreso y al desarrollo del continente africano".²⁵ Este objetivo es mucho más amplio que las metas propuestas en las áreas de libre comercio tradicionales.²⁶ A fin de lograrlo, los estados miembros acordaron, entre otras cosas: "Reducir gradualmente y eliminar ulteriormente entre ellos mismos las tarifas arancelarias de importación para las mercancías seleccionadas que se producen dentro del Área de Comercio Preferencial."²⁷ Para ello, los países establecieron reglas comunes de origen con respecto a productos que serían elegibles para un trato preferencial.²⁸ Paradójicamente, los bienes de capital, el equipo de transporte y los bienes intermedios de capital cuentan con las mayores tasas de reducción arancelaria, mientras que a los bienes que más se producen dentro del PTA se les han otorgado las tasas de reducción más bajas.²⁹ La intención de esta política es fomentar la industrialización del área.

Uniones aduaneras

Se han establecido dos uniones aduaneras en África: la Unión Económica y Arancelaria de África Central (UDEAC), que comprende actualmente Camerún, la República de África Central, el Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón, y la Unión Arancelaria de África del Sur, que incluye a África del Sur, Botswana, Lesotho, y Suazilandia. La UDEAC tiene como objetivo desarrollar la integración económica de los estados mediante el establecimiento gradual de un mercado común y de un arancel aduanero común hacia el exterior. El tratado también prevé la eliminación o la reducción de tarifas y barreras no arancelarias al comercio interestatal, así como la armonización de la legislación aduanera, las políticas fiscales y las políticas relacionadas con el desarrollo industrial y la planeación. Además se ha propuesto la cooperación en las áreas de transporte y comunicaciones, el turismo, el desarrollo rural, y una legislación relacionada con la inversión y la cien-

25. Véase *Treaty for the Establishment of the Preferential Trade Area of Eastern and Southern African States*, artículo tercero.

26. Compárense los tratados de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y la Caribbean Free Trade Association, que abarcan temas básicamente idénticos, y el Tratado de Montevideo que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

27. Véase el artículo cuarto del Tratado. Además se acordó una lista común dentro del protocolo sobre barreras al comercio que divide los bienes en seis grupos con grados variables de reducciones en las cuotas arancelarias.

28. El protocolo referente a las reglas de origen estipula que se considerará un bien como proveniente de un estado miembro del PTA si por lo menos 51% de las acciones de la empresa que lo produjo está en manos de nacionales del miembro; que los bienes han sido producidos en los estados miembros y el valor *cif* de las materias primas usadas para su producción y que fueron importadas no excede de 60% del costo total de los materiales usados; y en el caso en que los bienes son producidos principalmente a base de insumos importados, el valor agregado no excede de 45% del costo *ex fábrica*.

29. Bienes de capital (70%), bienes intermedios (65%), bienes de consumo duradero (40%) y materias primas no agrícolas (60%).

cia y la tecnología. La Unión Aduanera de África del Sur tiene objetivos un tanto restringidos: la abolición de tarifas aduaneras y barreras no arancelarias, y la libre circulación de personas, bienes y servicios entre los estados miembros de la Unión.

Comisiones hidrológicas

Otros tipos de programas elaborados para fomentar la integración subregional en África son las organizaciones dedicadas a la explotación de las cuencas de los lagos y los ríos. Éstas incluyen: *i*) la Comisión de la Cuenca del Lago Chad (Camerún, Chad, Níger, Nigeria); *ii*) la Organización de los Estados del Río Senegal (OHVS), formada por Senegal, Malí, Mauritania; *iii*) la Unión del Río Mano (MRU), integrada por Guinea, Liberia y Sierra Leona, y *iv*) la Autoridad de Desarrollo Integral de Liptako-Gourma, que incluye Burkina Faso, Malí y Níger.

El objetivo principal de estos proyectos hidrológicos es impulsar el desarrollo subregional de los estados miembros por medio del uso del agua y los recursos pesqueros y minerales que se encuentran en las cuencas de los lagos y los ríos. Algunos de estos proyectos pretenden expandir el comercio e incrementar la capacidad productiva, así como desarrollar una política común con respecto a la armonización de los reglamentos aduaneros y arancelarios y fomentar los proyectos mancomunados de desarrollo.³⁰

Instituciones monetarias y financieras regionales y subregionales

La integración monetaria y financiera en África ha tomado la forma de unión, por ejemplo, la Unión Monetaria de África Occidental, los bancos subregionales de comercio y desarrollo establecidos por los tratados del PTA, la ECOWAS, la ECCAS y la ahora difunta Comunidad de África Oriental (el Banco de Desarrollo de África Oriental). También existen el Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO) y el Banco de los Estados de África Central (BEAC).³¹ Su objetivo fundamental es buscar la cooperación de los estados miembros en los campos monetario y financiero con el fin de impulsar el desarrollo social y económico de sus miembros. Además se han establecido acuerdos relacionados con pagos y liquidaciones de créditos con objeto de financiar el comercio intraafricano.³²

En el nivel continental existe la Asociación de Bancos Centrales Africanos, que procura armonizar las políticas monetarias y financieras de los bancos centrales e intercambiar información sobre políticas bancarias. También existe el Banco Africano de Desarrollo (ADB), creado en 1963 con el objeto de contribuir al desarrollo económico y al progreso social de sus miembros, tanto nacional como colectivamente,³³ teniendo en cuenta la

30. Véase el Tratado que establece la Unión del Río Mano.

31. El BCEAO tiene como miembros los siguientes estados: Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Malí, Níger, Senegal y Togo. La membresía del BEAC comprende el Congo, Camerún, Gabón, la República de África Central, Chad y Guinea Ecuatorial.

32. Las Cámaras de Compensaciones del PTA, de África Central y de África Occidental.

33. Artículo primero del Acuerdo que establece el Banco Africano de Desarrollo.

importancia de una coordinación entre los planes nacionales para el desarrollo económico y social y la expansión del comercio exterior africano y el comercio intraafricano en particular. Todos los países independientes de África son miembros del ADB.

Los problemas del ajuste estructural de un programa de integración

La dinámica del crecimiento económico en el marco de la estructura de un mercado regional o subregional tiene que ver con el incremento de las oportunidades para la inversión y la industrialización internas en condiciones de viabilidad y lucratividad. El crecimiento de las economías individuales atañe a la expansión del mercado interno y a la ampliación de la base exportable, así como a la utilización óptima y racional de los recursos naturales y el incremento de la capacidad para obtener ingresos por concepto de exportación. Estos objetivos son válidos sin importar el nivel de desarrollo del país en cuestión. Para alcanzarlos se requiere de un ajuste estructural en un marco integral. Conforme al alcance y los objetivos de los diferentes tratados, se prevén esfuerzos de cooperación en los principales sectores económicos, como por ejemplo la industria, la agricultura, el transporte y las comunicaciones, las finanzas y el comercio. La evaluación de la política de desarrollo global implícita en cada programa de integración que se quiera instrumentar constituye un paso importante para asegurar su eficacia.³⁴ Estos elementos se examinan brevemente en los siguientes párrafos.

La producción industrial mediante la reestructuración del mercado

El objetivo básico de la industrialización de cualquier país o grupo de países es optimizar el uso de los recursos naturales nacionales, incluidos los minerales, por medio de un crecimiento ordenado y planeado de las capacidades de producción industrial.³⁵ Uno de los problemas fundamentales surge al definir las industrias susceptibles de explotación conjunta. Según algunos especialistas, las industrias que utilizan minerales o recursos naturales o que producen productos químicos básicos petroquímicos, fertilizantes o bienes de capital se denominan "industrias pesadas"; las demás se clasifican como industrias medianas o ligeras.³⁶ Los tratados se fijaron el objetivo de impulsar un proceso de

industrialización que pueda sostenerse por sí mismo, destinado a expandir el comercio de productos industriales y asegurar la transformación estructural de la industria a fin de lograr el desarrollo económico del área.³⁷ Esta distinción es importante en la medida en que afecta la teoría económica relacionada con la cuestión de la localización industrial como un medio para equilibrar los costos y los beneficios de la integración.

El proceso de industrialización de los grupos subregionales presupone la solución de problemas fundamentales de reestructuración del mercado interno con objeto de ampliar el comercio de bienes manufacturados, productos agrícolas beneficiados y materias primas.³⁸ En la época colonial la mayoría de estos países tenía vínculos estrechos con las economías metropolitanas y por lo tanto no requería integrarse con los demás territorios coloniales para ampliar sus programas de industrialización.³⁹ Con el advenimiento de su independencia y, después, con el nuevo orden económico internacional, se ha hecho imperiosa la necesidad de racionalizar la producción industrial y manufacturera. Uno de los principios esenciales del crecimiento industrial es que mientras algunas industrias o empresas pueden crecer debido a su competitividad o a sus avances tecnológicos, otras necesitan protección.⁴⁰ Sin embargo, lo que no está claro en los programas africanos es el grado de protección que se debe conceder a las industrias incipientes. En algún momento, sin embargo, se tendrá que resolver este problema. Cabe señalar que para formular una política agroindustrial adecuada es preciso analizar con detalle los siguientes puntos: la política de precios de los productos industriales; la tributación de los productos primarios, sobre todo los cultivos dedicados a la exportación y los alimentos; lo relacionado con la distribución, el almacenamiento y el transporte; la producción y el suministro de los insumos agrícolas, incluidos los servicios de extensión y crédito agrícola para los pequeños agricultores, y el desarrollo de tecnologías locales en las agroindustrias, sobre todo en las áreas rurales.⁴¹

Es de suma importancia determinar el costo de oportunidad de la industrialización en los mercados integrados, dado que la mayoría de los participantes tiene economías agrícolas o está orientada hacia la producción de minerales que se exportan a los países industrializados. Por ejemplo, Zimbabwe es el miembro del PTA que cuenta con el mayor grado de industrialización, seguido por Kenya. Cuando el PTA cree empresas para impulsar el progreso económico del área en su conjunto, surgirá el problema de elegir la mejor configuración industrial.⁴² Por tanto, es de pri-

37. Véase el artículo segundo del Protocolo VIII sobre la cooperación en el campo del desarrollo industrial. Véase también la estructura de cooperación industrial del SADCC.

38. Compárense la Convención de la EFTA y el artículo primero (versión revisada) del GATT; el Tratado de Montevideo que establece la ALALC y el Tratado que establece la UDEAC.

39. De hecho y como es bien sabido, la capacidad productiva de la mayoría de las colonias fue orientada hacia la producción de aquellos productos básicos requeridos como materias primas por las industrias europeas.

40. Véase, por ejemplo, H.G. Johnson, "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation for Customs Unions", en P. Robson (compilador), *International Economic Integration*, Penguin Books, Middlesex, Inglaterra, 1972, pp. 99-141.

41. Véase, además, Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa (an Agenda for Actions)*, Washington, 1981, pp. 45-80.

42. Véase, por ejemplo, I.D.M. Little, "Regional Integration Companies as an Approach to Economic Integration", en P. Robson (compila-

34. Véase también la Declaración de Lima sobre industrialización, de la ONUDI. Existen por lo menos seis grupos de industrias que son de interés para muchos países, cada una de las cuales requiere de consideración especial para la instrumentación del Tratado del PTA. Éstas son: 1) las industrias de bienes de capital, 2) las industrias mineras y químicas, 3) las agroindustrias, 4) las industrias de manufactura y de bienes de consumo, 5) las industrias de productos básicos, y 6) las industrias auxiliares o de servicios.

35. Para un análisis de este tema, véase B.W. Mutharika, "A Case Study of Regionalism in Africa", en Instituto de Formación Profesional e Investigaciones de las Naciones Unidas, *Regionalism and the New International Economic Order*, Davidson Nicol, Luis Echeverría y Aurelio Pecci (compiladores), Pergamon Press, Nueva York, 1981, pp. 91-113.

36. Véase Rana K.D. Singh, "Note by the Secretariat of UNIDO", en ONUDI, *Appropriate Industrial Technology for Basic Industries*, monografía, núm. 13, pp. 3-11.

mordial importancia un análisis concienzudo de la política relacionada con el otorgamiento de permisos industriales, a fin de asegurar que la localización y la capacidad productiva de las fábricas sean las óptimas para lograr un equilibrio regional.⁴³ Otras cuestiones que requieren de análisis detallados son las relacionadas con el mecanismo de fijación de precios para los bienes producidos en el área subregional; la estructura y los niveles de protección para las industrias incipientes; la política de sustitución de importaciones, y los incentivos fiscales.⁴⁴ La falta de políticas industriales claramente definidas en los países miembros, aunada a las divergencias existentes en cada nación en cuanto a las tendencias y prioridades de desarrollo económico, presentarán problemas graves para alcanzar los objetivos de los tratados. Esto es válido para todas las agrupaciones.

La promoción y la expansión del comercio intraafricano

Casi todos los tratados de los programas subregionales de África prevén la eliminación de tarifas aduaneras y otras barreras al comercio como medio de promover la expansión del intercambio intraafricano.⁴⁵ Ya existen disposiciones para eliminar gradualmente las tarifas aduaneras y las barreras no arancelarias.⁴⁶ Con objeto de crear un mercado común, los países miembros acordaron también desarrollar un arancel común con respecto a las importaciones provenientes de países no miembros de la agrupación.⁴⁷ Se ha elaborado una Lista Común que servirá de base para poner en marcha el programa de liberación del comercio. Se estableció un período de gracia de diez años durante el cual los países miembros no estarán obligados a cumplir con las disposiciones relacionadas con la reducción de la tarifa arancelaria, salvo en el caso de aquellos productos que estén incluidos en la Lista Común. No obstante, todos los países están obligados

dor), *International Economic Integration*, Harmondsworth, Penguin Books, Middlesex, Inglaterra, 1971.

43. Véase ONUDI, *Incentive Policies for Industrial Development*, Viena, 1 de marzo de 1970.

44. Para un tratamiento amplio de estos temas, véanse G.T. Stigler, y E. Baldwin (compiladores), *Readings in Price Theory*, Irwin, Nueva York 1952; E.A.G. Robinson, *The Structure of Competitive Industry*, Cambridge University Press, 1958, pp. 140-155; M.C. Kemp, "The Mill-Bastable Infant Industry Dogma", en *Journal of Political Economy*, LXVIII, núm. 1, febrero de 1960, pp. 65-67; B. Van Arkadie, "Import Substitution and Export Promotion as Aids to Industrialization in East Africa", en *East African Economic Review*, vol. 1 (nueva serie), 1964, pp. 40-56; y Murray D. Bryce, *Policies and Methods for Industrial Development*, McGraw-Hill, Nueva York, 1965.

45. Véase el Anexo I del Tratado del PTA, relativo a la reducción y eliminación de barreras al comercio de productos seleccionados que se comercian dentro del PTA.

46. Las barreras no arancelarias identificadas en el tratado incluyen: restricciones cuantitativas; el requerimiento de permisos de exportación e importación; controles de cambio; la especificación de fuentes de importaciones; la prohibición total o temporal de importaciones; el requerimiento del depósito previo para la importación; el otorgamiento de permisos condicionales de importación, y derechos especiales de obtención de permisos para conseguir divisas.

47. Véase el capítulo 4 del Tratado. Esta disposición es de suma importancia debido a que varios grupos de países miembros del PTA heredaron los sistemas de sus colonizadores (Reino Unido, Francia, Portugal e Italia).

a no elevar el arancel sobre cualquier producto incluido en la Lista Común, así como a no introducir nuevas tarifas arancelarias.

Con relación a la expansión del comercio en las subregiones caben varias observaciones. En primer lugar, lo más probable es que el comercio intrarregional de productos primarios siga siendo escaso durante un largo período, debido, por una parte, a la falta de complementariedad y, por otra, a que estos productos compiten en los mercados internacionales.⁴⁸ Por tanto, es necesario hacer esfuerzos específicos para ampliar el comercio en este renglón, sobre todo en lo que se refiere al suministro a las industrias locales.⁴⁹ En segundo lugar, el comercio intrasubregional de bienes industriales es muy débil y en algunos casos inexistente. Ello se debe tanto a los rezagos de la época colonial, como a la posición dominante que ocupan las empresas transnacionales (ETN), cuyas decisiones comerciales no necesariamente van de acuerdo con los patrones subregionales de comercio. El suministro local de bienes industriales o de capital pasa a través de los canales bien establecidos que vinculan las subsidiarias o afiliadas locales de las ETN con sus casas matrices en el extranjero.

Cabe destacar dos aspectos más del comercio intraafricano. Primero las exportaciones de casi todos estos países son poco dinámicas y algunas se encuentran en una situación de estancamiento, sobre todo las de los bienes manufacturados. Segundo, las agrupaciones económicas incluyen algunos países relativamente más avanzados desde el punto de vista económico (Zimbabue y Kenya en el PTA, y Nigeria y Costa de Marfil en la ECOWAS), mientras que otros cuentan con una base económica mucho más reducida; esto ocasiona que el logro de un crecimiento equilibrado por medio del comercio tropiece con dificultades tremendas. Sin embargo, lo más probable es que un acuerdo intraafricano de comercio daría como resultado un nivel de bienestar para toda el área superior a lo que sería si cada país se desarrollara aisladamente.

Producción y beneficio de productos agrícolas

Uno de los aspectos esenciales de los protocolos sobre desarrollo agrícola contenidos en los diferentes tratados es el relacionado con el fomento de una mayor capacidad de beneficio o elaboración de productos agrícolas, a fin de diversificar la base exportable y aumentar los ingresos provenientes de las exportaciones.⁵⁰ Los países miembros han acordado armonizar sus actividades de investigación y producción agrícolas, así como las relacionadas con la exportación de cultivos, ganado, y productos pesqueros y silvícolas. Lo que aún falta definir es la manera precisa en que se pueda asegurar dicha cooperación. Se ha observado que la mayoría de los países africanos sigue considerando prioritarias la producción y la comercialización de los productos

48. R.F. Mikesell, "The Theory of Common Markets and Developing Countries", en P. Robson (compilador), *International Economic Integration*, op. cit., pp. 168-170.

49. Actualmente se está instrumentando el proyecto de establecer una bolsa africana de productos con el objeto de promover el comercio de artículos primarios entre los países miembros del PTA.

50. Compárese el objetivo del SADCC en este campo, que es asegurar la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola de la región como medio de obtener la liberación económica de África del Sur. Véase SADCC, *Regional Co-ordination in Food and Agriculture*, Blantyre, Malawi, noviembre de 1981.

primarios tradicionales. Hasta ahora se ha dado muy poca importancia a la restructuración de la política agroindustrial para que asegure un suministro adecuado de alimentos y materias primas a las industrias locales.⁵¹ Las actividades agrícolas se han desarrollado de una manera aislada de los demás sectores de la economía. De lo anterior se puede concluir que las futuras políticas comerciales se deben orientar no sólo a promover las exportaciones sino también a administrar de modo adecuado las importaciones.

El papel de los factores externos en la integración africana

Uno de los problemas fundamentales a que se enfrenta el proceso africano de integración regional y subregional es el papel que desempeñan los factores externos —especialmente las ETN— y sus efectos en las estructuras legales, sociales, económicas y políticas de sus estados miembros. Las actitudes de quienes proporcionan ayuda financiera, de las agencias bilaterales y de los organismos internacionales también afectan la velocidad y la dirección de los programas de integración.⁵² Las ETN siguen desempeñando un papel dominante en los principales sectores económicos de los estados miembros.⁵³ En la medida en que las estructuras comerciales y los servicios auxiliares (como el transporte, las comunicaciones, los servicios bancarios y de seguros y las instituciones financieras y de crédito) estén en manos de las ETN, resulta difícil —en el contexto de la integración subregional— controlar los flujos del comercio dentro del área.⁵⁴

Las cuestiones que requieren atención incluyen: a) el control de las inversiones de las transnacionales, comprendidos los flujos de recursos para generar crecimiento autosostenido; b) la adquisición de tecnología de las ETN, sobre todo la adaptable para el desarrollo agrícola, y en particular, para la elaboración de alimentos; c) el desarrollo de una política de empleo y migración de la mano de obra, teniendo en cuenta las políticas y las prácticas de empleo de las ETN en este campo;⁵⁵ d) la preparación y

la difusión de información sobre las actividades de las ETN en una agrupación en particular, a fin de evitar que dichas empresas siembren animosidad entre los estados miembros con respecto a sus políticas de desarrollo y de otorgamiento de incentivos a las propias ETN,⁵⁶ y e) la prevención de transferencias de fondos por parte de las ETN fuera de la agrupación, la resistencia de aquéllas a proporcionar información pertinente a los gobiernos y la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones y costo de servicios.

En lo referente a la instrumentación de las disposiciones del tratado respectivo, hay un problema con respecto al *status* legal de la agrupación frente a las ETN. El problema se deriva de que el Tratado sólo es obligatorio para los estados signatarios y no lo es para las ETN ni para los empresarios privados. Por tanto, surgen problemas graves a raíz de la relación tripartita que existe entre dicho tratado, el derecho internacional por el cual se rigen los países miembros del PTA y las leyes nacionales de los mismos miembros. Uno de estos problemas es determinar si, en el caso de una disputa entre las ETN y un Estado miembro o la agrupación en su conjunto, las ETN —dada la naturaleza de sus operaciones dentro de la agrupación— deben sujetarse a la ley nacional, al Tratado o al derecho internacional.

Dos cuestiones adicionales requieren de atención especial. La primera tiene que ver con los mecanismos creados para liberar el comercio dentro del área integrada. Lo fundamental es que la instrumentación de una política o un programa de liberación del comercio en un área de comercio preferencial o en un mercado común implica la elección de un conjunto de opciones que son mucho más complejas y difíciles de lo que se podría pensar según la literatura económica en la materia. Ello se debe a que con frecuencia los parámetros de crecimiento económico son una función directa de la oferta y la demanda mundiales de los productos primarios y de los bienes de consumo y de capital que se importan al área en cuestión. Aun en el caso de agrupaciones de países industrializados, como la CEE, nunca ha existido lo que se podría denominar una liberación perfecta del comercio, ya que siempre se introduce algún mecanismo de intervención para fijar los precios, a fin de lograr determinados objetivos nacionales.⁵⁸ El problema principal es que se ha definido el concepto de una manera demasiado imprecisa, lo que ha dado lugar a interpretaciones diversas. Además, siempre habrá un elemento de riesgo e incertidumbre asociado a la evaluación de los costos y beneficios derivados de la operación de un área de libre comercio, así como con la manera en que éstos se pueden distribuir.⁵⁹

56. Véase también UNCTAD, *The International Market Power of Transnational Corporations* (UNCTAD/ST/MD/13), 14 de abril de 1978.

57. La ONU ha reconocido plenamente estos problemas y se inician negociaciones con objeto de adoptar internacionalmente los siguientes códigos: i) los principios y reglamentos de la UNCTAD sobre prácticas comerciales restrictivas; ii) normas internacionales de contabilidad e información; y iii) el Acuerdo Internacional de la UNCTAD sobre Pagos Ilegales.

58. Véase, por ejemplo, las discusiones que se dieron en Europa Occidental y las notorias disparidades y conflictos entre los objetivos de desarrollo, en Sidney Dell, *Trade Blocs and Common Markets*, Constable & Co., Londres, 1963, pp. 97-115.

59. Véase, también, Bela Balassa y Ardy Stoutjesdijk, "Economic Integration among Developing Countries", en *Journal of Common Market Studies*, núm. 14, septiembre de 1975, y B.W.T. Mutharika, *Toward Multinational Economic Co-operation in Africa*, Praeger Publishers, Nueva York, 1972, pp. 167-210.

51. Por ejemplo, tabaco, algodón, caña de azúcar, maíz, ganado, té, café, cacahuate, frijol y lenteja, especias, henequén, maderas tropicales, fibra de madera, plátanos, cuero y pieles, etc. El beneficio de los productos agrícolas está en su mayor parte en manos de empresas transnacionales, cuyas políticas en este campo no coinciden con las nacionales.

52. Por ejemplo, hasta muy recientemente, tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como el Banco Mundial y los donadores bilaterales fueron muy renuentes a considerar los proyectos de integración subregional como dignos de recibir financiamiento. Aún ahora su manera de tratar estos proyectos podría calificarse como muy cautelosa.

53. Para un análisis completo de cuestiones relacionadas con las ETN, véanse, Comisión de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales, *Transnational Corporations in World Development: A Re-examination*, (E/C.10/38); y Richard J. Barnet y Ronald E. Muller, *Global Research: The Power of the Multinational Corporations*, Simon and Schuster, Nueva York, 1974, capítulo 7.

54. Véase, *Transnational Corporations in Africa: Some Major Issues* (E/CA/UNCT/21). La desaparición del deseo real de las ETN de frustrar los esfuerzos del PTA constituiría una verdadera prueba de la posibilidad de que esta organización logre el éxito.

55. Véase, además, C.V. Vaitos, "Employment Effects of Foreign Direct Investment in Developing Countries", en *Employment in Developing Nations*, Edgar O. Edwards (compilador), Columbia University Press, Nueva York, 1974.

Las técnicas que se emplean normalmente en la liberación del comercio están incorporadas en tres protocolos.⁶⁰ Éstos incluyen disposiciones cuidadosamente redactadas acerca del trato preferencial de productos manufacturados en el área y sirven como base para las negociaciones. Para estos fines se elaboró una lista de productos que recibirán dicho tratamiento, de acuerdo con las reglas de origen establecidas. Se espera que los estados miembros, al reducir gradualmente sus aranceles y otras barreras al comercio durante un lapso determinado, impulsen de manera significativa el libre comercio entre sí y, por lo mismo, fomenten el desarrollo económico de toda el área.

La segunda cuestión trata de los supuestos básicos que rigen el proceso de integración regional. Se supone que éste crea un mercado amplio y con ello impulsa el proceso de industrialización. También se supone que, a corto plazo, la base industrial con que se cuenta es lo suficientemente diversificada como para proporcionar una amplia gama de bienes y servicios que satisfaga las preferencias y los gustos ya establecidos en el área. No existe evidencia empírica que apoye estos supuestos.⁶¹

Otro supuesto es que los canales de comercio y las actividades de publicidad y comercialización están enteramente controlados por las estructuras comerciales nacionales, incluidas las empresas locales. Con una observación superficial de la situación real se descubre que las ETN siguen desempeñando un papel dominante en el comercio africano exterior e intrarregional. Las empresas manufactureras y comerciales locales se enfrentan a severas acciones discriminatorias y restrictivas por parte de las ETN, y a veces de los mismos gobiernos. Así, el movimiento comercial lo determinan durante un largo período las políticas y las actividades de las ETN.⁶² Este problema es muy acentuado en el comercio de algunos minerales de importancia estratégica, donde es evidente el papel dominante de las ETN.⁶³

Un supuesto adicional se relaciona con la movilidad de los factores, que tendería a igualar las estructuras de costos y precios de los productos. En otras palabras, se supone que es posible incrementar la productividad de manera significativa, así como lograr economías de escala, y que todos los miembros tienen oportunidades o posibilidades ilimitadas para extender el alcance geográfico de sus bienes a toda el área de la agrupación. Otra premisa

es que además de garantizar la libre competencia entre las industrias nacionales que reciben trato preferencial, se les asegura cierto control monopólico sobre el mercado subregional de cada producto que manufacturan.⁶⁴ Así es en teoría, pero en la práctica han surgido graves problemas.

La potencialidad del desarrollo y sus perspectivas en el contexto de la integración subregional y regional

Para resumir, son alentadoras las perspectivas para la integración regional y subregional en África. La comunidad internacional se encuentra, ahora más que nunca, dispuesta a considerar seriamente los proyectos que implican el esfuerzo colectivo de un grupo de países. También existen voluntad y compromiso políticos decididos con respecto a los esfuerzos encaminados al autovalimiento, como se prevé en el Plan de Acción de Lagos y en el Programa de Prioridades para la Recuperación Económica de África, 1986-1990. Lo que hace falta es traducir este espíritu en proyectos viables y susceptibles de recibir financiamiento. Como se mencionó, en África existen más de 120 agrupaciones económicas intergubernamentales y casi todas las naciones de ese continente pertenecen a más de una de ellas.⁶⁵ No obstante, muchos países se enfrentan aún a severas condiciones económicas debido a problemas que reducen las ventajas que se pueden derivar de los esfuerzos de integración.⁶⁶ De hecho, a pesar de la declaración de intención de sus creadores, muchas de las agrupaciones económicas nunca iniciaron sus operaciones.⁶⁷

El incremento de la productividad y la sustitución de importaciones

Al considerar las perspectivas de los esfuerzos de integración africanos hay que subrayar que las agrupaciones regionales y subregionales de esta índole cuentan con una gran variedad de recursos naturales, incluidos recursos energéticos y metales preciosos: cobre, estaño, antimonio, cal, feldespato, mica, níquel, cinc, hierro, cobalto, oro, plata, cromo, asbestos, vanadio, fosfatos, manganeso y carbón, para enumerar sólo unos cuantos. El área que abarca el PTA es una de las más ricas de África. De hecho, cuenta con todos los recursos necesarios para generar un

60. Estos son: 1) el protocolo sobre la reducción y eliminación de barreras al comercio para bienes seleccionados que serán comerciados dentro del área de comercio preferencial; 2) el protocolo referente a la cooperación aduanera dentro del área de comercio preferencial, y 3) el protocolo tocante a las reglas de origen para productos que serán comerciados entre los estados miembros del área de comercio preferencial.

61. Por ejemplo, los países enfrentarán la fuerte competencia de las contrapartes comerciales tradicionales, como la CEE, Estados Unidos y Japón. De hecho, mientras algunos de los países africanos se ocupan inútilmente de intentar exportar a Europa Occidental y América del Norte, los japoneses están consolidando su posición en el mercado del PTA.

62. Véase, por ejemplo, Constantine V. Vaitos, *The Role of Transnational Corporations in the Latin American Economy; Who Integrates with Whom, How and for Whose Benefit?*, informe preparado para la reunión de la UNCTAD, Lima, Perú, 15 de mayo de 1978.

63. Véase Norman Girvan, "Regional Integration versus Company Integration in the Utilization of Caribbean Bauxite", en *Caribbean Integration*, Sybil Lewis y Thomas Mathews (compiladores), Caribbean Studies, Universidad de Puerto Rico, 1967, pp. 101-118.

64. Por ejemplo, el "Protocol on Co-operation in the Field of Industrialization" hace hincapié en el desarrollo de industrias de gran escala, industrias de bienes de capital, industrias pesadas y empresas multinacionales. No menciona la creación de industrias medianas o ligeras de pequeña escala que producen bienes de consumo y que se prestan con mayor facilidad a los acuerdos bilaterales de cooperación.

65. Para la lista completa, véase Comisión Económica para África de la ONU (ECA), *Directory of Intergovernmental Co-operation in Africa* (E/CN.1/14/CEC/1Rev.2), 15 de junio de 1976.

66. Véase, por ejemplo, A.H. Birch, "Opportunities and Problems of Federation", en C. Leyx y P. Robinson (compiladores), *Federation in East Africa*, Oxford University Press, Nairobi, 1965, pp. 21-23.

69. Por ejemplo, el Grupo de Monrovia, las políticas de Casablanca y el Grupo de Brazzaville no lograron sostener el militarismo panafricano creado en los sesenta; la Comunidad de África Oriental, uno de los esfuerzos de autovalimiento colectivo más exitoso, se disolvió a mediados de los setenta; la UDEAC nunca pudo iniciar realmente sus labores, y en años recientes la ECOWAS se ha visto sumergida en problemas socioeconómicos y políticos.

proceso de crecimiento económico autosostenido, siempre que se tomen las medidas adecuadas para proteger los intereses colectivos de los miembros. Además, estos recursos ofrecen grandes oportunidades para fomentar la sustitución de importaciones mediante el otorgamiento de licencias y franquicias por parte de las ETN u otros inversionistas extranjeros a las empresas locales de producción y manufactura. Esto se puede lograr también con la subcontratación local para el suministro internacional de materias primas para la producción industrial.⁶⁸

En el sector agrícola los principales productos de exportación comprenden: cereales, tabaco, café, algodón, caña de azúcar, carne de res, cuero y pieles, té, henequén, frijol, nuez de la India, especias, fibras vegetales, plátano, ganado, aceites y grasas comestibles. Los principales productos manufacturados incluyen: cemento, calzado, fertilizantes, productos de plástico, jabón, carne enlatada, productos lácteos, electricidad, pintura, celulosa, textiles, azúcar, soda ash, bebidas, cigarros, puros y sal. Esta amplia base productiva y la diversidad que existe entre las industrias manufactureras proporcionan una oportunidad para el comercio intraafricano mucho mayor de lo que generalmente se ha pensado. Debe llevarse a cabo un estudio detallado y de gran alcance sobre los patrones de la oferta y la demanda en el área, incluidos los hábitos alimentarios y las preferencias de consumo, a fin de evaluar las oportunidades comerciales.

Las perspectivas del crecimiento equilibrado

Como se concluye del análisis anterior, existen perspectivas realmente alentadoras en cuanto a las posibilidades de lograr un proceso de crecimiento económico que a la vez asegure el desarrollo equilibrado de las diferentes subregiones en cuestión. Sin embargo, para lograrlo es necesario tener una idea clara de los factores que contribuyen a la estructura de costos y beneficios en el área integrada y su distribución entre los estados miembros.⁶⁹ Este elemento resulta de gran importancia porque, como afirma Balassa, si la integración económica no se concibe, se planea y se instrumenta de una manera adecuada, puede ocasionar desequilibrios o agravar los ya existentes en los procesos regionales de desarrollo.⁷⁰ Los países africanos se encuentran en una posición particularmente precaria en este sentido, debido a las grandes disparidades entre sus respectivos niveles de desarrollo económico y sus perspectivas de crecimiento.

La cuestión del equilibrio regional en un proceso de desarrollo del área integrada en su conjunto requiere de un análisis más amplio. Habrá que tener siempre presente que aun en una economía plenamente integrada como la de Estados Unidos, que comprende 51 estados, no todos avanzan al mismo paso. Los beneficios de la integración no deben considerarse como una canasta de bienes intercambiables que se pueden repartir para dejar contentos a todos los países. Los intereses de los miembros indivi-

duales se tendrán que equilibrar de acuerdo con los objetivos y las prioridades de la agrupación en su conjunto.⁷¹

La difusión tecnológica y la movilidad de los factores

Uno de los campos más importantes en que los países africanos pueden cooperar de manera inmediata es en la difusión y la adaptación tecnológicas. La compra y la adquisición de tecnología para impulsar el desarrollo industrial sigue siendo un problema difícil; determina en gran medida la movilidad de los factores entre los usuarios finales y entre los países.⁷² Por tanto requerirá de decisiones conjuntas multinacionales en el momento de considerar el establecimiento de industrias integradas, sobre todo en lo que se refiere al balance entre el costo de la tecnología y sus ventajas para el proceso de desarrollo.⁷³

Otro problema de considerable importancia es que las ETN dominan la investigación, el desarrollo y la venta de tecnología a los países africanos en vías de desarrollo.⁷⁴ Esto ocurre en casi todos los sectores de la economía, sobre todo en la exploración y la extracción de minerales, las plantaciones de desarrollo y la agricultura comercial en gran escala. Así, la mayoría de los países africanos encuentra difícil ejercer su soberanía sobre sus recursos naturales.⁷⁵ De hecho, las ETN pueden, mediante su influencia en esta área, frustrar aquellos aspectos del proceso de desarrollo que consideren perjudiciales para sus operaciones.

Para resolver este problema, se realizan esfuerzos por impulsar el desarrollo compartiendo la tecnología de las mismas ETN y fomentando esfuerzos de cooperación tecnológica en todos los campos posibles. Con frecuencia se incluye la capacitación de nacionales en los conocimientos técnicos y de gestión que actualmente desempeñan expertos extranjeros.⁷⁶ En este sentido, países como Zimbabwe, Argelia, Nigeria y Etiopía han adquirido conocimientos especializados en minería, industria manufacturera, transporte y comunicaciones, producción agrícola y mantenimiento y servicio de la aeronáutica civil. Éstas son áreas potenciales para iniciar esfuerzos de cooperación. Se puede concluir, entonces, subrayando que la cooperación técnica en las áreas integradas, sobre todo en lo que atañe a la promoción de las exportaciones y la administración de las importaciones, podría resultar ventajosa si se tienen en cuenta los siguientes aspectos al elaborar los programas de cooperación: a) la necesidad de desarrollar tecnologías auxiliares y áreas afines como, por ejemplo, las indus-

71. Para una discusión completa de la evaluación de los costos y beneficios de la cooperación, véanse Bingu Wa Mutharika, *Toward Multinational Economic Co-operation in Africa*, op. cit., capítulo 9, y Peter Robson, *Economic Integration in Africa*, George Allen and Irwin, Ltd., Londres, 1968, pp. 84-93.

72. Véanse, por ejemplo, Jack Baranson, *Industrial Technologies for Developing Countries*, Praeger Publishers, Nueva York, 1969; y ONUDI, *Transnational Corporations and the Processing of Raw Materials: Impact on Developing Countries* (ID/B/209), 21 de abril de 1978.

73. Bingu Wa Mutharika, *Transnational Corporations and Technical Co-operation Among Developing Countries*, RCDC, Ljubijana, Yugoslavia, 1981.

74. Véase UNCTAD, *Technology Transfer Through Transnational Corporations* (ST/CTC/11), pp. 16-23.

75. Véase, por ejemplo, Jack N. Behrman, "Multinational Corporations, Transnational Interests and National Sovereignty", en *Columbia Journal of World Business*, núm. 2 marzo-abril de 1969.

68. Se encontrará un amplio análisis de este tema en L.K. Myteika, "Licensing and Technology Dependence in the Andean Group", en *World Development*, abril de 1978.

69. Véase también UNCTAD, *The Distribution of Costs and Benefits of Integration Among Developing Countries* (TD/B/4/3), 27 de septiembre de 1972.

70. Véase Bela Balassa, "Economic Integration Among Developing Countries", loc. cit.

trias de máquinas-herramienta, refacciones y componentes e insumos agrícolas; b] la creación de centros regionales para probar la tecnología y controlar la calidad y estandarización de la misma, con objeto de vincular las necesidades agrícolas con las del desarrollo rural, y con las de las industrias pequeñas y caseras, y c] el desarrollo de centros regionales dedicados a evaluar el grado de adecuación de la tecnología adquirida de las ETN a las necesidades de la región e incluso las posibles fuentes sustitutivas de la misma. Esta estrategia, sin duda, serviría para fomentar el autovalimiento de las regiones en el largo plazo y, si se instrumenta de manera adecuada, también podría rendir frutos a plazo inmediato.

Resumen y conclusiones

África ha tenido, desde la época colonial, una larga experiencia en la integración subregional y regional. En general, estos antecedentes han sensibilizado a los gobiernos africanos sobre la necesidad de reforzar las acciones mancomunadas. Si bien es cierto que aún no se han logrado establecer programas conjuntos de planificación, ni se han adoptado políticas económicas y monetarias conjuntas, la maquinaria institucional —que de hecho ya está funcionando— se encuentra en un estado muy avanzado de desarrollo. La comunidad internacional, sobre todo los donantes bilaterales y multilaterales, está consciente del espíritu de decisión que existe en África en torno la integración y, en cierta medida, apoyan sus objetivos. Además, hay ejemplos de agrupaciones subregionales que han logrado en gran medida los objetivos incorporados en sus tratados constitutivos. Estos casos incluyen el Área de Comercio Preferencial de los Estados de África Oriental y del Sur (PTA) y el Consejo Coordinador del Desarrollo del Sur de África (SADCC). Los programas de integración más exitosos han sido los programas sectoriales, cuyos objetivos han sido limitados y más concretos.

La segunda conclusión general es que si bien en África se acepta que la integración regional y subregional no constituye una panacea para resolver los problemas relacionados con el desarrollo económico de sus miembros, sí se considera como una de las opciones más prometedoras en términos de su crecimiento y desarrollo. África comprende 50 países con una población total de más de 510 millones de habitantes y un PIB de cerca de 307 500 millones de dólares en 1984. Sin embargo, todas las agrupaciones necesitan realizar reformas estructurales en las áreas productivas y de comercio de cada Estado miembro, con objeto de proporcionar un suministro adecuado de bienes y servicios para el intercambio en cada agrupación. Para ello es necesario que las reglas de origen se vinculen con la producción, a fin de asegurar la creación de una nueva generación de industrias. Otro punto débil es que no se han evaluado seriamente los costos y los beneficios en que incurre cada país, a fin de asegurar un equilibrio equitativo en términos del crecimiento socioeconómico. De manera similar, se han reconocido el papel y los efectos de las fuerzas externas —especialmente las ETN—, pero hace falta un análisis del fenómeno con objeto de asegurar que sus políticas y actividades no frustren de manera deliberada los programas de desarrollo. Resulta esencial, además, que se lleven a cabo esfuerzos para formular un inventario de tecnologías y conocimientos de

la agrupación, que sirva de base para un nuevo programa de cooperación técnica entre los estados miembros y ayude a reducir o minimizar la dependencia tecnológica con respecto a las fuentes externas.

La tercera conclusión es que en África existe un espíritu inequívoco de decisión y compromiso políticos con respecto a la integración. Sin embargo, con frecuencia la excesiva carga política en ese sentido tiene sus propios costos. Además, en el seno de las agrupaciones, las diferencias políticas se reproducen, lo que hace difícil que algunos países comercien entre sí.⁷⁷ Por razones históricas y políticas, algunas naciones mantienen fuertes vínculos comerciales y económicos con Europa Occidental y América del Norte o con los países socialistas de Europa. Otras se ven obligadas a mantener relaciones con África del Sur. Esto determina el grado de relación con el resto del grupo.⁷⁸ Es, entonces, imperioso que los países no permitan que estas diferencias sean aprovechadas por intereses ajenos con el fin de perjudicar la prosperidad del grupo. Al mismo tiempo, no debe permitirse que las diferencias políticas intrasubregionales eclipsen las enormes ventajas potenciales que ofrecen los programas colectivos.

Finalmente, habría que subrayar que el éxito de cualquier organización depende en gran medida del tipo de arreglos institucionales que se elijan para instrumentar el tratado respectivo.⁷⁹ Durante mucho tiempo las organizaciones subregionales de África han preferido investir a los jefes de Estado con poder de decisión en este campo.⁸⁰ Por lo general, se ha pensado que el grado de compromiso político determina el grado de éxito de la agrupación. En la mayoría de los casos el órgano supremo es la llamada Autoridad, constituida por los jefes de Estado o de Gobierno de la región. Esta Autoridad se reúne una vez al año y recibe apoyo del Consejo de Ministros, órgano responsable de la toma de decisiones que tienen que ver con el funcionamiento cotidiano de la agrupación. Otras instituciones cuentan con una secretaría que ejecuta las decisiones. Con frecuencia se crea un tribunal para aclarar disputas, y de vez en cuando se requiere de una comisión o un comité. El problema que suele surgir es que si la Autoridad tiene que ver con el funcionamiento económico cotidiano de la institución y con asuntos presupuestarios, puede crear obstáculos graves al desempeño eficaz de la institución en el caso de que la Autoridad no pueda reunirse debido a factores políticos.⁸¹ □

77. Actualmente, por ejemplo, Etiopía y Somalia no pueden sostener comercio entre sí, y en África del Norte no existe ningún programa subregional de integración debido a las diferencias políticas entre algunos de los países de esa región.

78. Siempre habría que tener en cuenta que es posible que los países mantengan relaciones comerciales a pesar de sus diferentes puntos de vista políticos (Estados Unidos y la URSS).

79. Para un tratamiento completo de este tema, véase B.W.T. Mutharika, *Toward Multinational Economic Co-operation in Africa*, op. cit., pp. 55-75.

80. La ECOWAS, la UDEAC y la ahora difunta Comunidad de África Oriental invistieron de poder para las decisiones económicas a la Autoridad, que comprendía a los jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros.

81. Este fue uno de los problemas principales de la Comunidad de África Oriental, cuando un nuevo régimen en Uganda, que no era aceptable para los otros dos miembros, hizo imposible que la Autoridad aprobara su presupuesto; en el nivel regional, la Organización de la Unidad Africana sufrió problemas similares, debido a que las decisiones presupuestales las tomaban anualmente los jefes de Estado o de Gobierno.

76. Véase, además, ECA, *Developing Local Technical and Managerial Capabilities for Dealing with Transnational Corporations in Africa*. (A note by ECA Secretariat) (ST/ICA/TNC/3), julio de 1981.