

La aplicación del Tratado de Cooperación Económica de Africa Oriental

PETER ROBSON

(Segunda y última parte)

4. PROGRESOS Y PROBLEMAS EN LA APLICACION DEL TRATADO

Como ya se ha visto, el Tratado dispone la creación de estructuras administrativas nuevas, la descentralización de los servicios comunes, el establecimiento del Banco de Desarrollo de Africa Oriental, y la fijación, por parte de países con déficit, de un nuevo impuesto sobre el comercio intrazonal, para lograr el equilibrio industrial. El Tratado es extenso y complejo; con sus 5 partes, 25 capítulos, 98 artículos y 15 anexos, que abarcan 125 páginas, su aplicación e interpretación presentará muchos problemas.

La legislación accesoria, que la introducción del Tratado reclamó, fue rápidamente promulgada por la Comunidad y los países miembros para echar a andar el nuevo sistema a fines de 1967. A fines de abril de 1968, todos los nuevos Consejos previstos habían sido constituidos y celebrado reuniones, excepto, tal vez significativamente, el Consejo de Consultoría Económica y Planeación; el Banco de Desarrollo ha establecido formal-

mente sus oficinas en Kampala, y las oficinas centrales de la Comunidad han sido transferidas en gran parte de Nairobi a Arusha a locales que, para este fin, desocupó la Administración Provincial.

Es claro, por supuesto, que la nueva forma de organización no implica ninguna pérdida importante de soberanía para las naciones miembros. Como en el caso del organismo antecesor, la EACSO, la acción discrecional continúa dependiendo de la aquiescencia de los tres jefes de Estado, aunque, desde luego, cada país que participa en el Tratado ha asumido un cierto número de obligaciones. Respecto a los Consejos Ministeriales, que manejarán la mayoría de los asuntos de la Comunidad, se requiere unanimidad para tomar cualquier medida. Todo miembro puede presentar objeciones a una proposición y, excepto cuando se aplica el artículo 36 del Tratado (que señala que en caso de desavenencia, un Estado miembro puede turnar al Tribunal del Mercado Común los asuntos sobre incumplimiento de obligaciones o contravención de los aspectos que figuran en el Tratado, respecto al Mercado Común), la propuesta debe ser turnada a la Autoridad, para que emita su fallo.

Las decisiones de los órganos de la Comunidad deben ajustarse a los lineamientos de las políticas nacionales, lo que exigirá la más estrecha vinculación entre los gabinetes y ministros nacionales, y los ministros de la Comunidad. Ha habido ya algu-

NOTA: Los tres primeros apartados de este ensayo (1. Introducción, 2. Antecedentes del Tratado de Cooperación Económica de Africa Oriental, y 3. Normas centrales del Tratado) aparecieron en el número precedente (*Comercio Exterior*, t. XIX, núm. 1, enero de 1969, pp. 47-51.)

nos indicios de que esto puede no suceder; por ejemplo, en agosto, el Consejo de Comunicaciones decidió turnar a la Autoridad ciertos aumentos de tarifas y la cuestión de la compra de 23 locomotoras diésel después de que el Consejo de Comunicaciones no pudo llegar a una decisión unánime (aunque ya se había llegado a ella antes), lo que al parecer resultó inaceptable para el gobierno de Kenia.

Si se exceptúa el problema fundamental de lograr un acuerdo en casos como el anterior, los órganos del Mercado Común tienen facultades ejecutivas en relación con la inversión, la política de precios, etc., queda la cuestión de que algunas de las disposiciones del Tratado difícilmente pueden hacerse efectivas sin actos complementarios en otras esferas. Más aún, muchas medidas y políticas que se pueden emprender por los países, separadamente, se ven limitadas o circunscritas por numerosas estipulaciones del Tratado, las que es casi seguro que exigirían interpretación judicial. Por ejemplo, el Tratado prohíbe el *dumping*, en relación al comercio intrazonal, pero las cláusulas al respecto no están exentas de ambigüedad. Es probable que esta y otras estipulaciones del Tratado den amplio margen al debate.

Comercio, impuestos a las transferencias y el Tratado

En lo que se refiere a la inmediata operación del Mercado Común y al desarrollo a corto plazo de la Comunidad, las normas más importantes del Tratado son las relativas al comercio. Al respecto, existe una cláusula que prohíbe todas las restricciones cuantitativas al comercio, excepto para el caso de una lista restringida de productos agrícolas y de ciertos productos, sobre los que existe contrato bilateral entre un Estado asociado y una organización extranjera. El Tratado dispone, en lugar de las restricciones cuantitativas, la creación de impuestos a las transferencias, como medida de protección alternativa. Estos impuestos, como antes se hizo notar, son, de hecho, aranceles dentro de África Oriental que pueden ser fijados con sujeción a diversas limitaciones establecidas en el Tratado, respecto de su nivel y alcance.

Aunque se prohíben las restricciones cuantitativas, debe hacerse notar que el Tratado sí las permite respecto a *servicios comerciales y financieros*, con el objeto de alentar su desarrollo en Tanzania y Uganda, y de reducir su concentración en Nairobi. Por lo que atañe a Tanzania, la nacionalización de la banca y las compañías de seguros ha reducido ya la utilización de los servicios de las instituciones financieras en Nairobi. La especificación de rutas de importación y la restricción a la entrada de bienes que han sido reexportados desde Kenia, permite estimular, ahora, el desarrollo de organizaciones distributivas en Kampala y Dar-es-Salaam. Actualmente, el sistema distributivo no se ha ajustado totalmente a las estipulaciones, y no se cuenta con inventarios acumulados importantes ni en Kampala ni en Dar-es-Salaam, consecuentemente, hay retrasos en la obtención de determinadas clases de bienes, así como aumento en sus precios.

No obstante que al entrar en vigor el Tratado, se eliminaron las restricciones de los permisos de importación sobre el comercio interno de África Oriental, tanto Tanzania como Uganda

volvieron a establecer, casi en forma inmediata, tal tipo de permisos sobre un amplio grupo de bienes, "por razones estadísticas", o por motivos derivados de la distribución de tales productos por corporaciones comerciales estatales. Posteriormente, Kenia también adoptó tal sistema. Sin embargo, parece que los permisos han sido otorgados generosamente y no representan una seria restricción al comercio, aunque el inevitable retraso en su concesión y el costo del papeleo para los comerciantes debe implicar cierto impedimento. Parece que Uganda y Tanzania atendiendo las quejas de Kenia, van a introducir un sistema general de permisos abiertos, excluyendo el referente a productos importados por las corporaciones comerciales estatales, que mantendrán el sistema tradicional.

La administración de los impuestos a las transferencias

Antes de la puesta en vigor del Tratado, aunque los bienes que entraban al comercio intrazonal eran documentados con base en una forma de transferencia, con el propósito de determinar la recaudación por aranceles aduanales, el exportador no tenía incentivo para dejar de llenar dicha forma completamente o para hacerlo con datos falsos; consecuentemente, no había control fronterizo para comprobar el cumplimiento de tal requisito. Con la creación del impuesto a las transferencias la situación ha cambiado, y se ha tenido que introducir un sistema de control.¹ Tanto Tanzania como Uganda tienen promulgadas leyes de impuestos a las transferencias, lo que permite que estos gravámenes sean aplicados o reformados por disposición de los ministros de Hacienda.

Según las regulaciones que la Comunidad prevé para aplicar la legislación referente al impuesto a las transferencias, se ha dispuesto un cierto número de importantes instrucciones sobre el "tráfico de transferencia". Sólo los vehículos con licencia, sellados por un funcionario de Aduanas, y que recorran rutas específicas, pueden transportar bienes sujetos a impuestos a las transferencias. No se permite a esos automóviles transportar mercancías no sujetas al régimen de transferencias. Más aún, se les requiere el cobro y entrega de bienes sólo en un número limitado de lugares. Para administrar el sistema se han creado nuevas casetas de inspección aduanal.

Hay un cierto riesgo de que las normas del impuesto a las transferencias causen un uso antieconómico del transporte, incrementando, así, los costos de la comercialización en la región de África oriental y proporcionando una protección más amplia a las industrias de Uganda y Tanzania que la prevista en el Tratado. Desde luego, parece probable que los costos de distribución aumenten pronunciadamente en Uganda porque, en el pasado, las entregas a ese país se efectuaron, a menudo, mediante transportes procedentes de Kenia Occidental. Los vehículos que transportan a Uganda y Tanzania bienes sujetos a impuestos a las transferencias deberán, de aquí en adelante, regresar vacíos a Kenia.

¹ La disposición legislativa al respecto en la Comunidad es la Ley de Administración de Aranceles e Impuestos a las Transferencias de África Oriental. La regulación del impuesto a las transferencias de África Oriental está contenida en "Legal Notice No. 2 of 1967", impresa en la *East African Community Gazette, Supplement No. 1*, 14 de diciembre de 1967.

El actual alcance de los impuestos a las transferencias

Tan pronto como el Tratado entró en vigor, en diciembre de 1967, Tanzania fijó, inmediatamente, impuestos a las transferencias sobre un gran número de productos manufacturados; y Uganda hizo lo mismo.

En el cuadro 1 se presenta el grupo de bienes que Tanzania grava actualmente y se indica el nivel del comercio en los renglones relevantes en 1966. Cuando no se muestra el valor de las exportaciones de Uganda quiere decirse que el producto de ese país no es objeto del impuesto a las transferencias.

CUADRO 1

Impuestos a las transferencias fijados por Tanzania a mediados de 1968 (Miles de libras esterlinas de Kenia)

| Renglón | Tasa de impuesto % | Exportaciones de Kenia-Tanzania, en 1966 | Exportaciones de Uganda-Tanzania, en 1966 |
|---|-----------------------|--|---|
| 1. Aceite de manteca clarificada | 20 | 77.0 | — |
| 2. Harina de trigo | 15 | 25.0 | — |
| 3. Aceite vegetal | 20 | 37.6 | — |
| 4. Margarina | 20 | 567.5* | — |
| 5. Manteca | 20 | — | — |
| 6. Azúcar no refinada y refinada | 10 centavos por libra | 32.3 | — |
| 7. Dulces | 20 | 73.9 | — |
| 8. Galletas | 18 | 108.9 | 97.8 |
| 9. Helados | 10 | 0.1 | — |
| 10. Cerveza (en contenidos menores de 500 galones imperiales) | 25 | 437.9* | 10.0 |
| 11. Cigarrillos y tabaco para pipa | 50 | 176.6 | 25.5 |
| 12. Cosméticos y artículos de perfumería | 30 | 292.6 | — |
| 13. Pinturas, esmaltes, lacas, barnices y pinturas al temple | 18 | 53.2 | — |
| 14. Jabones y detergentes | 18 | 521.1 | — |
| 15. Fósforos | 100 | 15.1 | 104.2 |
| 16. Hojas de plástico espumoso | 15 | 38.0* | — |
| 17. Artículos de plástico para mesa, cuentas y collares de plástico y bolsas de polietileno | 15 | 10.2* | — |
| 18. Maletas y bolsas de mano, de fibra vulcanizada o cartón | 10 | 27.1* | — |
| 19. Llantas para bicicletas con valor de 8 chelines o menos | 17 | 60.0* | — |
| 20. Bolsas de papel excepto: i) bolsas de celofán para grasas, ii) sacos de papel Kraft, de varias capas, iii) bolsas impresas de apertura automática | 7 | 620.1* | — |
| 21. Blocks de papel para escritura, registros, etc. (excepto sobres y álbumes) | 10 | 114.9 | — |
| 22. Telas de algodón (excepto estampadas y kaki (drill) teñido con colorantes minerales | 20 | 1.0 | 1482.1 |

| Renglón | Tasa de impuesto % | Exportaciones de Kenia-Tanzania, en 1966 | Exportaciones de Uganda-Tanzania, en 1966 |
|--|--------------------|--|---|
| 23. Telas de rayón | 20 | 329.2* | 5.4 |
| 24. Ropa de punto y accesorios (excepto chaquetas, suéteres, etc.) | 20 | 19.4 | 1.8 |
| 25. Ropa (excepto de punto) | 20 | 40.9 | 1.4 |
| 26. Medias y calcetas | 20 | 45.2 | 1.4 |
| 27. Tiendas de campaña, lonas, etc. | 15 | 24.4 ^a | — |
| 28. Calzado (excepto botines) | 15 | 607.0 | 27.7 |
| 29. Botellas y jarras de vidrio | 15 | 103.6 | — |
| 30. Vasos de vidrio | 15 | 14.6 | — |
| 31. Clavos | 10 | 21.4 | — |
| 32. Cubetas de hierro o acero | 10 | 0.4 ^a | — |
| 33. Persianas metálicas | 15 | 1.1* | — |
| 34. Baterías de cocina de aluminio | 10 | 69.6 | — |
| 35. Muebles metálicos, con excepción de los de hospital y archiveros | 10 | 197.7* | — |
| 36. Láminas de hule espumoso | 15 | 0.2* | — |
| 37. Colchones | 15 | 98.6* | — |
| 38. Tiza para escribir | 15 | 1.0* | — |
| Comercio total de artículos gravados | | 4 864.4 | 1 757.3 |

* Las cifras indican renglones que no son fácilmente identificables en la Lista Oficial de Importaciones y Exportaciones. Las cifras dadas se refieren a renglones cuya identificación se aproxima más a los correspondientes de la CECI.

^a La cifra corresponde a 1967.

FUENTE: Departamento de Estadística de Africa Oriental.

En todos los casos, se aplica idéntica tasa del gravamen a Kenia y Uganda. En el cuadro 2 figura información similar correspondiente a Uganda, respecto a los impuestos a las transferencias que aplica a Kenia.

Es difícil estimar el valor exacto del comercio de mercancías gravadas, debido a que las definiciones del *Annual Trade Report* son demasiado amplias y no proporcionan el necesario detalle. Sin embargo, parece ser que los impuestos a las transferencias fijadas hasta mediados de 1968 sobre los productos de Kenia abarcaron bienes que en 1966 representaron el 39% de sus exportaciones de manufacturas a Tanzania, y el 22% de las dirigidas a Uganda. Los impuestos a las transferencias que Tanzania fijó a productos de Uganda, en el propio lapso, abarcaron bienes que en 1966 representaron el 64% de la exportación de manufacturas de Uganda a Tanzania. Debido a la cláusula del Tratado sobre saldos comerciales, Uganda no puede aplicar impuestos a las transferencias en contra de Tanzania, y, desde luego, Kenia no puede establecerlos en contra de ninguno de los otros dos Estados asociados.

El impuesto a la transferencia puede ser creado básicamente con dos objetivos principales: 1) utilizar la capacidad productiva excedente actual y 2) la protección de la industria. Hay indicios de que los impuestos establecidos por Uganda han perseguido hasta hoy el primero de estos objetivos. Existe un grupo de industrias que antes contaba con capacidad instalada a diversos niveles y que no ha podido competir con productos similares de Kenia (las ventanas metálicas son un ejemplo).

En la mayoría de los casos, las tasas de los impuestos a las transferencias en ambos países se han establecido al nivel máximo permisible. En Uganda parece que se considera que es más sencillo este procedimiento, para después reducir la tasa si

otros países la objetan con razones suficientes, esgrimiendo el argumento, por ejemplo, de que provoca desviación de comercio. Exceptuando los licores que presentan problemas de definición, en sólo un caso, el de las pinturas, Uganda ha establecido una tasa menor que la máxima. En este caso, se procedió así, debido al fuerte efecto que la tasa máxima autorizada hubiera tenido sobre los costos y precios de la industria de la construcción. A pesar de este ejemplo, es dudoso que se haya hecho una evaluación seria y sistemática de los efectos de distintas tasas de impuestos a las transferencias, en Uganda o en Tanzania, al menos hasta el momento de escribir este trabajo. Debe notarse al respecto que, de acuerdo con la legislación, el Ministro de Hacienda es el único facultado para determinar la tasa impositiva.

CUADRO 2

Impuestos a las transferencias fijados por Uganda a mediados de 1968.

(Miles de libras esterlinas de Kenia)

| Renglón | Tasa del impuesto | Exportaciones de Kenia—Uganda, en 1968 |
|---|--|--|
| 1. Bebidas alcohólicas | 50 chelines por galón de contenido alcohólico, 60% | 5.8 |
| 2. Pinturas, esmaltes, lacas, barnices y pinturas al temple | 10% | 298.0 |
| 3. Bolsas impresas de papel de apertura automática | 8.75% | 380.1 |
| 4. Bolsas de papel de varias capas | 7.5% | a |
| 5. Blocks de papel para escritura, cartas y registros | 15% | 152.9 |
| 6. Colchas | 40 centavos por yarda o 20% | 215.2 |
| 7. Baterías de aluminio | 15% | 106.8 |
| 8. Maletas de fibra vulcanizada o cartón | 15% | 38.5 ^b |
| 9. Prendas de vestir o telas (con excepción de la de punto y la de gancho) | 1.50 chelines c/u o 20% | 1 025.4 |
| 10. Calzado (excepto botas para hielo, de hule e industriales) | 90 centavos por par o 15% | 403.7 |
| 11. Escobas y cepillos (excepto brochas para pintar y con mango de alambre) | 15 centavos c/u o 15% | 40.9 |
| 12. Cemento | 55 centavos por cada 100 libras | 80.7 |
| 13. Telas de rayón | 20% | 249.3 ^b |
| 14. Calcetines y medias | 20% | 27.3 |
| 15. Pilas secas | 15% | — |
| 16. Popotes para beber | 15% | — |
| TOTAL | | 3 024.6^b |

a Incluido en el renglón anterior.

b Para 1967.

FUENTE: Departamento de Estadística de África Oriental

Efecto de los impuestos a las transferencias sobre el comercio

Es particularmente difícil, por diversas razones, evaluar los efectos de la aplicación de impuestos a las transferencias sobre el

comercio de África Oriental. En primer lugar, la información sobre el comercio está muy atrasada, y sólo se cuenta con ella para pocos meses después de la creación de estos gravámenes en diciembre de 1967; en segundo lugar, se hace frente a una situación muy compleja, en que las restricciones cuantitativas han sido sustituidas por impuestos; y, finalmente, el comercio entre los países estuvo, en realidad, sufriendo cambios relevantes, respecto a su estructura y saldos, durante el período en que no estuvo sujeto ni a restricciones cuantitativas ni a impuestos a las transferencias.

Sin embargo, es de hacerse notar que el comercio de África Oriental experimentó una acentuada disminución durante los primeros meses de aplicación del nuevo sistema. Esta reducción parece haber sido causada en alguna medida, bien por demoras administrativas, o por una actitud de inseguridad entre los comerciantes, en relación, con las consecuencias del sistema. Por ejemplo en diciembre de 1967, el volumen de comercio se contrajo en más del 50%, respecto del promedio de los primeros once meses de ese año.

En lo que concierne a Uganda, se ha visto que el valor de los bienes importados desde Kenia, sobre los cuales se han fijado impuestos a la transferencia, es de alrededor de una quinta parte. Aún antes de 1967, las exportaciones de Uganda a Kenia crecían y sus importaciones disminuían. Si esta tendencia continúa, Uganda no podrá, probablemente, aplicar nuevos impuestos a las transferencias sobre importaciones desde Kenia, después de 1968 - 1969, debido a las disposiciones sobre saldos comerciales del Tratado.

En lo que respecta a fijación de impuestos a las transferencias por parte de Tanzania en contra de Uganda, parece improbable que estos causen cambios drásticos a corto plazo en el comercio de Uganda; en parte, porque el comercio entre ambos países, en términos generales, es de nivel bajo, y, además, porque son pocos los impuestos a las transferencias, creados por Tanzania, que se aplican a Uganda. Tanzania dirige sus impuestos a las transferencias principalmente en contra de Kenia. El sector en que el comercio de Uganda ha sido seriamente afectado es el de textiles, que, de hecho, representa el grueso de las exportaciones de Uganda a Tanzania. En esta rama industrial, los impuestos de Tanzania parecen haber tenido serios efectos adversos.² Uganda, por su parte, no puede crear impuestos a las transferencias en contra de Tanzania.

Aunque hasta ahora ha habido pocos cambios importantes en la estructura del comercio, deben esperarse algunas modificaciones, a medida que los impuestos a las transferencias cambien la estructura de los precios en el país importador.

Problemas de aplicación del Tratado en relación con los impuestos a las transferencias

La mayoría de los problemas que hasta hoy han surgido en la aplicación del Tratado, se relacionan con los impuestos a las transferencias. Aquí se examinan, brevemente, algunas de estas dificultades.

² En los últimos años, las plantas textiles de África Oriental han proliferado, lo que ha dado lugar a gran inquietud. La situación es analizada en el estudio de U. Rundin, *The East Africa Textile Industry*, Common Market and Economic Affairs Secretariat, East African Community, Arusha, marzo de 1968.

El Tratado dispone (artículo 20, sección 17) que si hay una significativa "desviación" del comercio que afecte a las manufacturas de un Estado asociado sujetas al impuesto a las transferencias, como resultado de la creación de un impuesto de este tipo por otro Estado asociado, se darán los pasos necesarios para contrarrestar tal desviación. Para determinar si ella ha tenido lugar, se tendrán en cuenta las estadísticas comerciales del Departamento de Aduanas e Impuestos Internos de Africa Oriental (sección 20, subsección 18).

Una dificultad a este respecto consiste en el considerable retraso —aproximadamente cuatro meses— en la publicación de las estadísticas comerciales de Africa Oriental. Otra, es el hecho de que a menudo es imposible obtener estadísticas comerciales sobre artículos manufacturados específicos, dado que las definiciones utilizadas en la Lista Oficial de Importaciones y Exportaciones no son suficientemente detalladas, y se agrupan artículos de tipo similar.

Aunado a estos problemas puramente estadísticos, existe también, en conexión con la "desviación de comercio", el de determinar si ésta es, en realidad, atribuible a la aplicación de los impuestos a las transferencias, o a alguna otra causa.

El problema de definición es también importante por otra razón. Cuando los Estados asociados se apegan a las categorías de la Lista Oficial, para fijar un impuesto a las transferencias, ciertos artículos que no se elaboran en el país de que se trate estarán, sin embargo, sujetos al impuesto, en contraposición con las normas del Tratado. Esto ha acontecido ya en buen número de casos. Este problema será tratado al revisar la Lista Oficial de Importaciones y Exportaciones, para hacer más precisa la identificación de las categorías.

La cuestión de determinar la capacidad y el consumo nacionales, con el propósito de averiguar si un país puede ser autorizado a crear un impuesto a las transferencias, sobre un bien en particular, puede también entrañar dificultades; asimismo, se debe convenir acerca de la base a utilizar para definir la capacidad de producción. El uso de una base alternativa para el consumo nacional origina, asimismo, problemas, debido a la publicación retrasada de las estadísticas comerciales a que se hizo referencia.

Un problema más ha surgido en relación con la tasa máxima autorizada para los impuestos a las transferencias. De acuerdo con el Tratado, esta tasa es del 50% de la *cuota arancelaria* que el Estado que fija el impuesto aplica a ese renglón. Cuando existe un importante *impuesto interno*, sin embargo, el elemento de protección de la tarifa puede ser mucho menor que la tasa arancelaria. El Tratado no menciona los impuestos internos, ni hace referencia al elemento de protección de la tarifa que, en todo caso, sería difícil de determinar y llevaría a la cuestión de estimar la tasa arancelaria efectiva.

Este punto ya ha causado dificultades con las bebidas alcohólicas, cuando Uganda adoptó una tasa del 50% de la tarifa externa y descuidó la existencia de un elevado impuesto al consumo. El resultado inmediato fue que los licores de Kenia no pudieron venderse en Uganda. Este asunto fue llevado ante el Consejo del Mercado Común, ante el cual Kenia argumentó que sólo debiera ser tomado en cuenta el "elemento de protección" de la tarifa, para determinar la tasa máxima autorizada de impuesto a las transferencias. Parece que esa posición ha sido fundamentalmente aceptada, y Uganda concedió una reducción de su impuesto a las transferencias sobre licores, aunque lo mantiene a un nivel algo encima del 50% de la diferencia entre la tarifa de importación y el impuesto interno al consumo.

A pesar de los muchos problemas a que puede dar lugar la aplicación de las estipulaciones del impuesto a las transferencias, es alentador notar que, hasta hoy, los ajustes parecen estar persiguiendo básicamente un acomodo que beneficie a las partes interesadas. Por ello, además de reducir las tasas aplicadas a los licores, a petición de Kenia, Uganda ha eliminado también impuestos sobre ciertos tipos de cepillos y calzado. Similarmente, Tanzania eliminó impuestos relativos a algunas clases de bolsas de papel, sobres y álbumes, artículos que se incluyeron en una amplia clasificación de la Lista de Importaciones y Exportaciones, pero para los cuales no existe capacidad productiva en Tanzania, ni se espera tenerla. Tanzania también redujo su impuesto sobre telas de kaki (*drill*) teñidas con colores minerales, por gestiones de Uganda. Esta actitud benevolente en la consideración de los ajustes es un augurio alentador para la futura operación del Tratado.

5. UNA MAS AMPLIA COMUNIDAD DE AFRICA ORIENTAL: ALGUNOS PROBLEMAS

El artículo 93 del Tratado estipula: "Los estados asociados pueden negociar conjuntamente con cualquier país extranjero, con vistas a la asociación de ese país a la Comunidad, o a su participación en algunas de las actividades de ésta o de sus corporaciones".

Durante los últimos años, ha habido varias iniciativas tendientes a la formación de agrupaciones económicas más amplias en Africa Oriental. La Comisión Económica para Africa de las Naciones Unidas (ECA), en consonancia con sus políticas en favor de la integración africana, ha pugnado por que se constituya una Comunidad Económica de Africa Oriental más amplia, y se han celebrado ya algunas reuniones ministeriales con ese propósito.

Tal vez no sorprenda que, con la constante superación de los obstáculos a la continua cohesión del Mercado Común de Africa Oriental, un cierto número de naciones de la más amplia subregión de Africa Oriental muestran interés en adherirse a la Comunidad de Africa Oriental. Poco después de firmarse el Tratado, Etiopía solicitó su admisión; Zambia, Somalia y Burundi también se apresuran en la búsqueda de acceso a la Comunidad. La propia Comunidad de Africa Oriental ha creado un grupo formado por ministros de cada país, cuyas investigaciones ya se han emprendido.

Este ensayo concluye con una breve discusión de algunas facetas de tal situación. Un aspecto importante que surge del ingreso de nuevos miembros, es la cuestión de qué clase de Tratado va a aplicarse (al menos si las iniciativas son atendibles).

Esta cuestión surge porque aunque el Tratado permite el acceso de nuevos estados asociados, no contiene disposiciones expresas; y, además, la propia estructuración del Tratado no facilita la entrada de otros países. Por lo tanto, aún en el caso de que un país que solicitase el ingreso, estuviese en condiciones de aceptar todas las obligaciones del Tratado y deseara obtener las ventajas de los tres Estados asociados fundadores, ello no sería posible sin serias enmiendas previas.

Por supuesto, es cierto que gran parte del Tratado requeriría sólo enmiendas formales para legalizar la membresía adicional. Por ejemplo, la referencia a los tres miembros originales podría fácilmente reformarse para prever el ingreso de miembros futuros. Empero, en muchas partes del Tratado, podrían requerirse varias reformas importantes, y la consideración de la forma que ellas deberían adoptar llevaría inevitablemente al problema de

definir los términos para el ingreso de nuevos miembros. Además, habría el problema de que aun cuando fuese posible, mediante enmiendas formales, encuadrar a un nuevo miembro dentro de ciertas disposiciones del Tratado, si aquél está preparado para introducir modificaciones en su propia legislación, bien pueden éstas no coincidir con sus intereses. Ciertamente, es muy difícil pensar que alguno de los Estados interesados estuviera completamente preparado para ello, debido a las probables consecuencias en términos de reducción de ingresos públicos, aumento en el costo de vida, etc. Así, por la misma naturaleza del Tratado, la necesidad de reformas fundamentales hace difícil pensar en el acceso de nuevos países con membresía plena; y, en efecto, la consideración de la entrada de nuevos miembros hace surgir el problema de reforma del Tratado, por lo que la posibilidad futura de asociación, más que de membresía completa, puede resultar, en cierta forma, una alternativa preferible para algunos de los países aspirantes.

Podría citarse el caso del Banco de Desarrollo de África Oriental, para indicar qué tipo de reformas se necesitarían. Aunque la mayor parte de la Carta Constitutiva del Banco es de aplicación general, y no requeriría una revisión amplia para la adhesión de otros Estados, algunas normas centrales son de aplicación específica a los tres Estados asociados. Por ejemplo, el Artículo 13, párrafo (c), establece una distribución específica de los fondos del Banco entre los tres estados asociados fundadores. Esta distribución persigue favorecer a los miembros menos desarrollados e indiscutiblemente demandaría ser reformada, si el Banco fuese a admitir nuevos miembros.

Es claro, por supuesto, que aun con reformas al Tratado y la buena voluntad de los nuevos miembros para acatar los requisitos del mismo, no podría hacerse de la noche a la mañana, pues los sistemas arancelario y tributario, y las organizaciones administrativas requerirían, cambios drásticos en la mayoría de los casos. Tomaría tiempo la realización de los ajustes en las tasas y estructuras impositivas y su integración a las organizaciones administrativas de la región.

Es casi seguro que surja la cuestión de la posibilidad de que algunos países deseen un tipo de membresía en la Comunidad que sólo les exija adherirse a las partes del Tratado que se conceptúan importantes. Por ejemplo, algunos países pueden estar más interesados en los aspectos del Tratado sobre mercado común que en los relativos a los servicios comunes.

Parece no haber razón para esperar dificultades en los acuerdos para que otros estados se adhieran solamente a las disposiciones del Tratado que se refieren a la prohibición de restricciones comerciales y al arancel externo común, exceptuando lo demás; pero parece improbable que algún país solicitante esté dispuesto a hacer esto, sin desear participar también en los acuerdos para regular el funcionamiento del mercado común, con particular referencia al objetivo del desarrollo equilibrado. Pero cualquier país interesado en tales cuestiones se vería de inmediato implicado en un amplio número de aspectos institucionales del Tratado, incluyendo, al menos, el impuesto a las transferencias, el Banco de Desarrollo, y el Consejo del Mercado Común.

Otra posibilidad significativa es el hecho de que los países solicitantes pueden desear participar en algunas de las actividades comunitarias de tipo distinto a las del Mercado Común. A este respecto, cabría citar las comunicaciones, que son vitales tanto para Burundi (en cuanto a ferrocarriles) como para Zambia (en cuanto a líneas aéreas y, posiblemente, correos y telecomunicaciones). Aquí es posible contemplar formas prácticas, aunque algo limitadas, de cooperación.

Como ejemplo de la clase de problemas que entrañan los nuevos accesos y que tendrían que ser solucionados, puede mencionarse el caso de Zambia, el país cuya adhesión es más probable. Actualmente, se efectúa una evaluación de los costos y beneficios del ingreso de Zambia. No es difícil prever qué problemas tendrían que ser considerados. Por ahora existe un cuello de botella en las comunicaciones (la Gran Carretera del Norte está siendo utilizada a toda su capacidad) y hasta que esta dificultad sea vencida, la integración comercial no podrá pasar de la etapa de aspiración a la de la práctica.

Pero aún cuando fuese eliminado el cuello de botella del transporte, los principales problemas persistirán. Zambia es, comparativamente, una economía de salarios más altos que las otras de África Oriental y tiene, además, un arancel relativamente más bajo. La membresía plena en la Comunidad probablemente implicaría para Zambia pérdidas importantes como resultado de la desviación del comercio hacia el norte, que se buscaría compensar mediante pagos fiscales. Sin embargo, el Tratado mismo no permite tales pagos a los países de África Oriental, con cargo al Fondo Distribuible.

Un segundo aspirante a la membresía es Etiopía. Etiopía ha solicitado ya ser miembro pleno y ha declarado estar dispuesto a asumir las obligaciones correspondientes. Sin embargo, esto no puede ser tomado al pie de la letra, porque es evidente que si Etiopía ingresara, incurriría en elevadas pérdidas de recaudación, no susceptibles de ser recuperadas a través de otras fuentes. Es claro, también, que se requerirían interpretaciones complicadas. El sistema tributario etiope es muy diferente de los de África Oriental, y tendría que averiguarse hasta qué grado algunos de sus impuestos especiales podrían considerarse compatibles con el Tratado. Aunque las pérdidas de recaudación de Etiopía serían sustanciales, la expansión de su comercio con la región, como en el caso de Zambia, dependería de problemáticas mejoras previas del transporte entre Kenia y Etiopía. Actualmente, la carretera entre Nairobi y Addis-Abeba, sólo 800 millas es azarosa e insegura, pero está siendo asfaltada en la parte que corresponde al territorio de Kenia. Con estas mejoras, y la ausencia de bandolerismo, podría haber una significativa expansión de las exportaciones de Kenia a Etiopía. Las perspectivas de que el comercio aumente en sentido inverso son, empero, mucho menos prometedoras.

6. CONCLUSION

Es demasiado temprano aún para efectuar una evaluación sobre el futuro de la Comunidad de África Oriental. El Tratado mismo fue resultado de amplias negociaciones y ha estado en vigor durante apenas nueve meses. Sin embargo, la estructura del Tratado, y el progreso logrado en su aplicación hasta hoy, permite abrigar optimismo. Los dos países miembros menos desarrollados encaran mayores riesgos ahora, que en el pasado, para mantener el Mercado Común y los servicios comunes y es verosímil que crezcan. No ha habido acción dilatoria al aplicar la legislación. Han surgido dificultades, al menos en relación con los impuestos a las transferencias, que han sido, hasta ahora, discutidas en las instituciones de la Comunidad y resueltas amistosamente. Se espera que la Comunidad de África Oriental continúe siendo ejemplo de los beneficios económicos de la integración en un Continente que, en otras de sus regiones, principalmente en África central y ecuatorial, ha encontrado desafortunadamente, resultados poco positivos.