

# LA CONVENCION DE YAOUNDE

## después de dos años de funcionamiento

DIORI HAMANI

En el momento del nacimiento del grupo euroafricano, la asociación de países de ultramar a la CEE estaba concebida para que los países africanos encontrasen la solución de dos grandes problemas: el de las exportaciones y el de las inversiones.

Dos años después de haber entrado en vigor la Convención de Yaoundé, vendría, quizá, hacer una recapitulación. Este análisis se centrará en los dos grandes problemas que siempre nos preocupan. En este trabajo, por tanto, se tratará tanto el tema de los intercambios comerciales como el de la cooperación financiera.

### LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES

Para 1958, los intercambios comerciales de los principales productos agrícolas de los territorios de ultramar se encontraban en una situación de expansión acelerada. En efecto, para no hablar sino de los países que entonces se encontraban bajo la administración francesa, el café, el cacahuate, el cacao, las fibras textiles y el plátano, cuyo total representaba las tres cuartas partes de las exportaciones de esos países, habían experimentado entre 1952 y 1956 un aumento del orden del 50%. En lo que concierne al Congo-Kinshasa, se preveía, para los diez años inmediatos posteriores a 1958, que la producción de aceite de palma pasaría de 150 000 a 200 000 toneladas; la de café, de 50 000 a 80 000 toneladas, y la de algodón, de 50 000 a 70 000 toneladas.

De esta suerte, se comprende fácilmente que las metrópolis de entonces se hayan mostrado incapaces de hacer frente a un aumento tan rápido de la oferta de productos africanos, aunque el ámbito europeo parecería constituir un vasto mercado para todos esos productos. En efecto, la supresión progresiva de los derechos de importación de esos productos en los Estados miembros de la CEE, y la eliminación progresiva de las cuotas de importación, concedían, teóricamente, a los productos de ultramar la posibilidad de entrar en el mercado europeo. El establecimiento progresivo de un arancel común externo protegería a esos mismos productos de la competencia extranjera.

Nuestro interés era, en estas condiciones, buscar formas de asociación con la Comunidad Económica Europea, con la idea de crear un vasto mercado euroafricano. Ahora bien, a partir de ese momento, ¿hasta dónde hemos llegado? En el curso de los últimos años el comercio mundial ha tenido un desarrollo muy acelerado, lo que, obviamente, no ha dejado de tener repercusión en las relaciones entre el Mercado Común Europeo y los países africanos y Malgache asociados. Durante el período 1962-1965, el aumento de las importaciones comunitarias, procedentes de los EAMA, ha sido, empero, menos importante que el registrado en las que provienen de terceros países. En efecto, el señor Walter Hallstein, presidente de la Comisión de la CEE, declaró en un discurso en Amsterdam, el 4 de febrero de 1964, que: "De 1958 a 1964, nuestras importaciones procedentes de todos los países en vías de desarrollo han aumentado en un 44% (9 800 millones de dólares). En tanto que nuestras importaciones de los países africanos asociados no han aumentado sino en un 28%, el acrecentamiento de nuestras importaciones procedentes de América Latina ha sido del 50%." Esta declaración es bastante elocuente y plantea un verdadero problema a los Estados africanos asociados.

Asistimos, pues, al estancamiento de las relaciones comerciales entre el Mercado Común Europeo y los EAMA, en provecho de los países de América Latina, cuya participación en el comercio europeo se vuelve cada vez más importante. Las cifras que se mencionan a continuación, dan una idea más exacta de la lamentable evolución de los intercambios entre la CEE y los Estados africanos asociados. En el período 1958-1965, las importaciones de la CEE procedentes de los EAMA aumentaron en un 7.9%, frente a un aumento de 37.6% en el caso de América Latina.

Esta situación es muy inquietante y deseáramos que las medidas que actualmente se consideran puedan permitir una feliz solución del problema. Es conveniente, dentro de esta perspectiva, llamar la atención de las autoridades de la CEE sobre la cuestión del plátano, que sigue aún sin solución entre los Estados africanos y algunos Estados miembros. Con respecto a las oleaginosas y el algodón se plantean problemas particularmente difíciles, pues las disposiciones que conciernen a las prerrogativas arancelarias e impositivas para estos productos no permiten su fácil venta en el seno de la CEE.

Deberán buscarse medidas prácticas y concretas, dentro de las perspectivas previstas por el Anexo B de la Convención

NOTA: Versión española del trabajo "La Convention de Yaoundé a près deux ans de fonctionnement", aparecido en el número de diciembre de 1966 (núm. 10) de *Nations Nouvelles*, Revue de l'Organisation Commune Africaine et Malgache. El autor es Presidente de la República de Níger y presidente en ejercicio de la OCAM.

de Yaoundé, en relación con el acrecentamiento del consumo de los productos originarios de los Estados asociados.

Es necesario, en fin, destacar algunos otros obstáculos que impiden la venta de los productos agrícolas africanos en la CEE. Deseamos subrayar los impuestos y cargas al consumo que gravan algunos de estos productos en los mercados europeos. Recordemos que, en el caso del café, estos impuestos interiores alcanzan hasta el 180% del precio del café en grano en Alemania Federal; 36% en Francia; 148% en Italia, y 40% en Alemania. De una manera general, estas tasas impositivas sobre el consumo de nuestros principales productos varían del 60 al 250 por ciento.

Debemos subrayar, además, que estas medidas fiscales toman, por lo general, la forma de tasas específicas, que anulan los efectos sobre el consumo de la variación de las cotizaciones mundiales, lo que contribuye al deterioro continuo de las cotizaciones y, por lo tanto, de los términos del intercambio. Sin olvidar la disparidad de los precios al consumidor para un mismo artículo, que se observa dentro de los Estados miembros de la CEE, deseamos destacar el hecho de que la magnitud de los impuestos internos de que se habla anula prácticamente los efectos de las preferencias de que gozan los países asociados, de acuerdo con la Convención de Yaoundé. Igualmente sería adecuado suprimir algunas cuotas de importación en la medida en que atenten contra los intereses de los Estados africanos asociados. En resumen, sería conveniente, de una manera general, adoptar medidas para invertir el rumbo de la nave y orientar el comercio de los países europeos con los asociados africanos, dentro del espíritu de la Convención de Yaoundé.

Se ha hablado de establecer un sistema de descuentos previos que podrían aplicarse, no sobre la totalidad de las importaciones procedentes de terceros países, sino sobre cantidades iguales a las que los Estados africanos asociados estarían en posibilidad de ofrecer en el mercado de la CEE. Este camino debería explorarse en forma minuciosa.

Resulta, así, que el funcionamiento de la Convención de Yaoundé, en lo que concierne a los intercambios comerciales, no ha respondido a las esperanzas de los países africanos. No podemos ignorar los esfuerzos que actualmente se hacen para hallar la solución de estos importantes problemas. Pero nos parece de la mayor importancia conservar constantemente en mente, una idea clara de las motivaciones profundas y del propósito que han llevado a los participantes africanos y europeos a asociarse dentro del marco de la Convención de Yaoundé.

Es importante subrayar particularmente esta "sociedad de propósitos" que nos parece mucho más trascendente que los simples estatutos que rigen nuestra asociación. En ella se halla el elemento básico más importante, el estímulo más razonable para llevar a unos y otros a una mejor comprensión de los intereses y, por lo tanto, a la permanencia a largo plazo de la Asociación.

Pero el intercambio comercial no constituye el único aspecto de nuestra Asociación, ya que todas las partes están convencidas que los planes de desarrollo económico de los países africanos exigen también el acopio de capitales y otros recursos importantes. Esta exigencia ha dado lugar a la organización de esquemas de cooperación financiera.

#### COOPERACIÓN FINANCIERA

Nos parece que uno de los aspectos originales de la Convención de Yaoundé es la organización de la cooperación financiera simultánea a la cooperación en materia de intercambio comercial. Actualmente todo mundo reconoce que la ayuda financiera

del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) reviste una importancia cada vez mayor en relación con el total de las ayudas financieras multilaterales. Del mismo modo, la Asociación, en lo que se refiere a la cooperación técnica, especialmente por el sistema de becas a cargo de los países asociados, se ha desarrollado de una manera que no resiste la comparación con ningún otro organismo, incluidas las Naciones Unidas. Hay motivos, pues, para felicitarse por la orientación y la acción del FED en los países africanos asociados.

A la luz de la experiencia, empero, deben introducirse algunas mejoras en el funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo. En primer término, se ha observado, con el tiempo, un desfase entre los compromisos del FED y los desembolsos realmente efectuados. En efecto, el proceso de realización de los proyectos del FED debería acelerarse de manera que se redujera ese desfase, actualmente muy importante, que existe entre los compromisos y los desembolsos. ¿Podría, quizá, aportar una solución a este problema, el refuerzo de los cuadros de personal de la Comisión de la CEE que intervienen en este aspecto? ¿Se podría, tal vez, considerar la posibilidad de una cooperación particular en asistencia técnica, en el campo de los estudios en el exterior, para permitir que los países con mayor escasez de personal técnico pudieran encontrar las mejores condiciones a este respecto? En efecto, pensamos, que el origen del desequilibrio que se ha podido comprobar en la repartición de los recursos del FED, se encuentran en gran parte, en la escasez de personal técnico en los países africanos asociados. Esta cuestión merece una atención especial por parte de las autoridades de la Comunidad. De una manera general, se debería tender a adaptar las formas de la ayuda financiera del FED a la situación económica de cada Estado asociado. En nuestra opinión, sería particularmente dañino aplicar criterios generales, ya fuera el principio del financiamiento mediante donaciones, o el del financiamiento mediante préstamos. Se necesita, en cambio, estudiar cada operación para llegar a una combinación apropiada de diversos modos de financiación, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de cada Estado.

En conclusión, hemos destacado, de manera no exhaustiva por lo demás, las lagunas e imperfecciones que existen en el terreno de los intercambios comerciales, así como en el de la ayuda y la cooperación financieras. Podemos contar con la comprensión de las autoridades del Mercado Común Europeo para remediar esas imperfecciones y salvar esas lagunas; empero es preciso, partiendo de la experiencia ya adquirida por la Asociación, plantear el problema dentro de una visión a más largo plazo.

#### PERSPECTIVA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA Y LOS PAÍSES DE LA OCAM

En el mundo entero, se asiste al estancamiento, si es que no al retroceso, del monto total de las ayudas financieras acordadas a los países en vías de desarrollo por parte de los países ricos. Los trabajos de la OCED son, desde este punto de vista, muy elocuentes. Además, una campaña de amplitud mundial tiende a dirigir a la opinión pública de los países ricos contra toda forma de ayuda financiera a los países subdesarrollados. Por lo que hace a las formas que adopta la ayuda, cuyo volumen es ya insuficiente con respecto a las necesidades, se advierte que la participación de las donaciones disminuye y la de los préstamos aumenta. Esta nueva orientación conduce a una salida adicional del orden de 3 000 millones de dólares por año, de los países pobres hacia los países ricos, a título de intereses y de dividendos.

Todos estos factores conducen a un mismo punto, a saber: la disminución y el estancamiento de la ayuda financiera. Simultáneamente, con el deterioro de las cotizaciones de los productos básicos, en los mercados mundiales, se viene a reducir, de una manera catastrófica, el monto de los ingresos de divisas de los países en vías de desarrollo, en general, y de los países africanos, en particular.

Al mismo tiempo, no cesan de aumentar los precios de los productos manufacturados o de los bienes de inversión, exportados por los países industrializados hacia los países subdesarrollados. Se puede ilustrar esta trágica situación con un ejemplo ya muy conocido en los medios del Mercado Común Europeo. El poder de compra de la exportación de una tonelada de cacao, en 1960, permitía importar a Camerún 2 700 metros de hilados crudos o 1 200 kilogramos de cemento. En 1965, la misma cantidad de cacao sólo permitía la importación de 800 metros de hilados o de 450 kilogramos de cemento. En lo que se refiere al café de Costa de Marfil, en 1958 una tonelada de este producto permitía comprar 4.5 toneladas de varilla de hierro para construcción, en 1962, o sea solamente cuatro años más tarde, la misma cantidad de café sólo permitía la adquisición de 3 toneladas de ese producto.

Sin despreciar ni subestimar la cooperación financiera que a los países africanos asociados aporta el Mercado Común, cuyo aumento deseamos ardientemente, pensamos que el remedio de esta situación no puede venir más que de una organización general de los mercados de productos básicos en el marco de la asociación de los países africanos a la CEE. Los jefes de Estado de la OCAM han otorgado un mandato especial al presidente en ejercicio de la Organización, para plantear este grave problema ante las autoridades del Mercado Común Europeo.

Se sabe que los precios de las exportaciones no siempre son remunerativos, sino que son por demás inestables. La vía del progreso pasa, según nosotros, por la regularización de los intercambios comerciales, especialmente de nuestras materias primas y productos alimenticios, de cuya venta en los mercados internacionales derivan nuestros países su ingreso más importante. Es cierto que la idea de la estabilización de los precios de los productos básicos tropieza con grandes dificultades, especialmente a raíz de las dificultades para establecer un control adecuado de la comercialización de las mercancías y del peligro de superproducción. Pero esas dificultades no deben desanimarnos, pues estamos convencidos que esta vía es la mejor y la más justa.

Es conveniente no titubear en favorecer el establecimiento de un juego recíproco de disciplinas de producción, para unos, y disciplinas de compra, para otros; todo complementado por los mecanismos financieros internacionales, para dar una expresión válida a la cooperación económica internacional. En estas condiciones pueden plantearse dos preguntas: a) ¿por qué preconizar ese sistema?, y b) ¿cómo realizarlo?

#### LOS FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN DEL MERCADO DENTRO DEL ÁMBITO DE LA ASOCIACIÓN

Al tratar estas cuestiones parece indispensable comenzar por un cierto número de premisas.

##### *Primera premisa*

Contrariamente a lo que sostiene la campaña antiayuda, a la que antes se aludió, no es exacto decir que la cooperación

funciona en un sentido único. En efecto, sin tener en cuenta el hecho de que más de la mitad de la ayuda financiera de la cual se benefician los países en desarrollo, regresa a los países que la otorgan, de los estudios que se han realizado es posible deducir que los países industrializados sacan también provecho de la comercialización de nuestros productos. En el estadio final del circuito de circulación, el precio pagado al productor africano se multiplica por seis, en algunos casos. La casi totalidad del margen así constituido beneficia a las economías europeas. Se ve entonces claramente que los países desarrollados, sacan un provecho muy grande de la comercialización de las materias primas de los países pobres. Deseamos simplemente que, en forma paralela, permitan a nuestros campesinos y otros trabajadores obtener un beneficio, si no revalorizado, al menos estable.

##### *Segunda premisa*

En el marco de la Convención de Yaoundé, se destaca que de 1963 a 1965 las importaciones de la CEE provenientes de los países africanos asociados han pasado de 6.2 millones a 10.3 millones de toneladas, o sea han registrado un aumento de 65%, mientras que el incremento en el valor de esas importaciones europeas no alcanza más que al 17% (de 833 millones en 1963 a 973 millones de dólares en 1965). Esta disparidad relativa corresponde, en gran parte, a la disminución de las cotizaciones de ciertos productos en 1965 (sobre todo, cacao y algodón). Dicho de otro modo, los mecanismos actuales de la Asociación no han evitado la pérdida sustancial sufrida por los países africanos como consecuencia de las fluctuaciones del precio de las materias primas.

##### *Tercera premisa*

Creemos poder plantear sin dificultad la organización de los mercados dentro de las ideas aquí expresadas, ya que los Estados miembros de la CEE han hecho hincapié, al discutir su política agrícola común, en una organización del tipo de la que preconizamos. Hay que señalar una particularidad: si se toma el ejemplo del azúcar, la organización de los precios en la CEE se hará al nivel de los costos de producción más elevados dentro de la Comunidad, es decir en el orden de 9 a 10 centavos la libra, y no al de la cotización mundial. En lo que concierne a las oleaginosas, en ciertos casos se nota una desviación del orden de 72 a 88% entre el precio indicativo en el seno de la CEE y el precio mundial. En estas condiciones, se asiste a una verdadera paradoja. Mientras que los países del Mercado Común Europeo nos incitan a que les vendamos nuestros productos a la cotización mundial, en ellos la noción de cotización mundial, y todavía más la de cotización competitiva, es absolutamente pasada por alto. Hay en esto una anomalía que, a nuestro entender, no podrá resolverse más que con la estabilización de las cotizaciones de los productos africanos.

##### *Cuarta premisa*

No se ha tenido en cuenta suficientemente el hecho de que los países de la OCAM, de una manera general, antes de suscribir la Convención de Yaoundé, gozaban de mercados privilegiados, con precios garantizados y ventas aseguradas, para el conjunto de sus productos. Ahora bien, la Convención de Yaoundé, al romper estas organizaciones y desmantelarlas pro-

gresivamente, ha creado un desequilibrio sumamente peligroso para los productos africanos. La CEE nos ha acordado ventajas comerciales de orden arancelario, esencialmente. En cambio las organizaciones anteriores comprendían, además de las preferencias arancelarias, garantías de venta y de precio. Se deduce que, si se había dado por descontado que la Asociación se encaminaría a ampliar el mercado reservado a los EAMA, de hecho, las ventajas que sacan los países africanos obtienen ahora del conjunto de los mercados de la CEE son menos importantes que las que gozaban en el marco de las organizaciones bilaterales anteriores.

Por todas estas razones, lanzamos un urgente y solemne llamado a las autoridades de la CEE para conseguir la estabilización de los precios de nuestros productos mediante la organización de sus mercados. Lo hacemos con tanta mayor fuerza, cuanto que a este problema se agrega una razón política suplementaria.

En efecto, no se podría hablar de industrialización valedera sin abordar la noción de mercado, y no se podría hablar de tener un mercado sin contar con un poder de compra estable. Del lado de los Estados africanos, a esta idea puramente económica, se agrega un aspecto político que se relaciona con la inestabilidad que se ha comprobado en los países subdesarrollados en general, y en Africa en particular. Ahora bien, un análisis rápido de este fenómeno revela que esta inestabilidad tiene su explicación, en gran parte, en los problemas del desarrollo y, especialmente, en el deterioro constante de los términos del intercambio. Así, resulta que estabilizar los precios de nuestros productos básicos equivale, de hecho, a asegurar la estabilidad política en nuestros Estados, estabilidad que es necesaria para los inversionistas y que actualmente se busca en un sistema multilateral de garantía de las inversiones privadas extranjeras.

La organización de los mercados tendería, pues, a reforzar la estabilidad política en Africa y, en consecuencia, a abrir un campo más amplio para las posibilidades de inversión en nuestros Estados.

A pesar de lo anterior, no ignoramos las reacciones desfavorables que podría provocar la organización general de los mercados que proponemos a la CEE. Ya nuestra Asociación actual es vivamente criticada en las reuniones de los diversos organismos de la UNCTAD.

Es conocido, en efecto, que en estas reuniones internacionales, los otros países en vías de desarrollo no son favorables a una organización de tipo preferencial. Esos países desean una preferencia general acordada por los países desarrollados a todos los países en vías de desarrollo, pues, dicen ellos, "el sistema de preferencias verticales afecta a la cláusula de la nación más favorecida y a la multilateralidad del comercio mundial". Así, el sistema que preconizamos chocaría necesariamente, en el plano internacional, con una respuesta, a veces violenta, por parte de otros países en vías de desarrollo. Pero no tememos afirmar, de la misma manera que lo hicimos en 1964 en la Conferencia de Ginebra, que mientras los convenios internacionales no aporten ventajas por lo menos equivalentes a las que provienen de las preferencias ya instituidas, los países que se benefician con estas preferencias apoyarán el mantenimiento de las mismas. Por lo demás, la organización de un sistema exitoso de preferencias dentro de un ámbito regional, como la Asociación de Estados Africanos con la CEE, sería la prueba concreta de que esta clase de convenios es posible y bastará, por consiguiente, que se trabaje para extenderlos al conjunto de los países en vías de desarrollo. Pero, a nuestro entender, nada se conseguiría si todo mundo se limita a reclamar, an-

te todo, una organización en el plano mundial con los riesgos de todo tipo que esto supone.

Nunca hemos tenido reticencias para abordar claramente este tema ante nuestros compañeros de los países subdesarrollados. Deseamos hacerles comprender que el problema fundamental del subdesarrollo no es el de conseguir un libre comercio irrestricto, sino el de poner a disposición de los países subdesarrollados recursos reales para el desarrollo y, particularmente, el de instrumentar una organización de los mercados de productos básicos que suponga precios de garantía compensadores y una garantía de venta.

La oposición de otros países en vías de desarrollo a este tipo de organización no resiste, pues, el análisis. Muy por el contrario, y de manera realista, el sistema preconizado contribuye al encauzamiento progresivo hacia la consecución del sistema de preferencias generales en el plano mundial. Podríamos constituir, así, el incentivo real y verdadero de un proceso que habrá de conducir a nuevas relaciones entre "los Seis" y "los Dieciocho", en particular, y entre los países desarrollados y el Tercer Mundo en general.

#### ¿CÓMO REALIZAR ESTA ORGANIZACIÓN?

Al examinar esta cuestión, se tratará de distinguir entre los productos agrícolas sustitutivos y competidores y los otros productos tropicales. Para los primeros, es decir, para aquellos que se benefician de la existencia de una organización de los mercados entre los Estados miembros de la CEE, el objetivo debería ser, en tanto sea posible, hacer partícipes a los Estados africanos asociados de las ventajas del mercado de la CEE. Pueden considerarse diversas soluciones técnicas. Ya tenemos ahora un ejemplo: el azúcar. Los Estados de la OCAM, en cuanto productores y consumidores de azúcar, ya han pactado un acuerdo entre ellos, sobre ese producto. La actual situación deficitaria de las producciones africanas con relación al consumo, permite, en efecto, prever un tonelaje muy importante que será importado desde los países de la CEE, para restablecer el equilibrio. Es así como consideramos la posibilidad de establecer con la CEE, un acuerdo particular sobre ese producto. Además, deseamos aprovechar la ocasión que se nos ofrece para exponer oficialmente una demanda de subvención en el ámbito de nuestro acuerdo azucarero, de un monto del orden de 80 a 100 millones de francos para el primer año y que irá disminuyendo luego para poder hacer frente a los gastos suplementarios de transporte que afronta el azúcar mascabado que se refina en Europa antes de ser exportado hacia Africa.

Esta estructura podría tenerse en cuenta, *mutatis mutandis*, para las oleaginosas, el arroz y el tabaco, de manera que los productores africanos se ligaran al mercado organizado de la Comunidad Económica Europa. En lo que se refiere a los otros productos tropicales, se debería permitir su venta en el seno de la CEE a precios remuneradores y estables, por medio de un sistema de organización y de prerrogativas adecuadas. Estamos prontos a estudiar, con las autoridades de la CEE, las modalidades técnicas de la adopción de acuerdos sobre productos tropicales.

Gracias a ese sistema, nuestra cooperación podría ir reforzándose para permitirnos, en un plazo razonable, hacer realidad el espíritu mismo de la Convención de Yaoundé, que no es sino el de la creación de un vasto conjunto económico armonioso, que podría servir de ejemplo para otros acuerdos que persigan al mismo objetivo en el plano mundial.