

LA COOPERACION ECONOMICA EN AFRICA: OBJETIVOS Y PROBLEMAS*

Por J. MENSAH **

CONSTITUYE una afortunada coincidencia el que esta Conferencia deba discutir el problema de la cooperación económica africana en un momento en que los gobiernos de los países de esta parte del mundo están pensando seriamente en implantar nuevos sistemas de cooperación económica o en ampliar los ya existentes. A fin de aprovechar tal coyuntura, las discusiones de esta Conferencia deben ser tan precisas como sea posible en el señalamiento de las formas prácticas en que pueden superarse los formidables obstáculos a la cooperación. Para tal propósito, conviene evitar ciertos debates que resultan totalmente inútiles. Por ejemplo, dado que los gobiernos del Africa del Este han manifestado ya su deseo de fortalecer sus mecanismos de cooperación, no pasa de ser un inútil ejercicio especulativo el considerar cómo podría haberse logrado este objetivo si esos países no hubiesen tenido las relaciones económicas que en efecto han existido entre ellos por cerca de cuarenta años. No es posible, ni compete a esta Conferencia definir asuntos históricos.

Por otra parte, es también fácil perderse en una discusión acerca de si la cooperación económica que ha tenido lugar entre los países de Africa del Este ha beneficiado más a uno o a otro de los países interesados. El nivel de vida de las élites en la ciudad de Nairobi hace fácil olvidar que Kenia es un país pobre en todo lo que se refiere a las grandes masas de su pueblo. Evidentemente no corresponde a los participantes de esta Conferencia, ni a los líderes políticos de los que éstos son consejeros, discutir, como tema central, si la existencia o la desaparición del Mercado Común de Africa del Este afectará el nivel de vida de unas cuantas personas —principalmente extranjeras— que ahora gozan de las escasas zonas de prosperidad en las ciudades de Nairobi y Mombasa. La cuestión verdaderamente importante es la de definir si la cooperación económica entre los países de Africa del Este puede ayudarles a elevar el nivel de vida de sus pobladores nativos. Limitaré mis consideraciones a exponer varios puntos que considero constituirán una guía para hacer más útiles las discusiones de esta Conferencia en la búsqueda

de un mayor grado de cooperación, en la que están también empeñados los gobiernos de la región.

El que haya o no cooperación económica entre los países africanos es una cuestión que será determinada más por los líderes de esos países que por la voluntad de los pueblos africanos en su conjunto. De manera similar, el resultado de actual debate sobre la cooperación económica dependerá más directamente de lo que decidan hacer los líderes africanos que la deseabilidad o inconveniencia de la cooperación económica misma. En consecuencia, una cuestión básica que debe considerarse está constituida por los factores que contribuirán a que esos líderes adopten o rechacen la cooperación económica, debiendo tomarse en cuenta tanto los factores que ya existen como aquellos que pueden surgir como resultado de discusiones como la de esta Conferencia.

Lo que se necesita en Africa no es un acuerdo que reconozca la conveniencia de la cooperación económica, pues difícilmente se encuentra alguna disidencia respecto de esta cuestión. El verdadero problema estriba en si se adoptarán las medidas para instituir y hacer funcionar mecanismos de cooperación económica y en si tal cooperación se tornará una preocupación central de los gobiernos y de los líderes africanos. Si se mira a las evidencias concretas, tiene que llegarse a la conclusión de que, hasta el momento, la cooperación económica en Africa ha sido muy fragmentaria y muy débil. Una de las tareas más constructivas de esta Conferencia será la de establecer criterios claros y objetivos contra los cuales se pueda determinar la existencia real de formas de cooperación económica y el grado de profundidad de las mismas. De otra suerte, en Africa se seguirá estando de acuerdo en la conveniencia de la cooperación económica, incluso sin estar seguros de que tal cooperación existe. Es necesario definir: ¿Cuál es el mínimo de relaciones y actividades conjunta entre Estados que indique la existencia de cooperación económica entre ellos? ¿Qué principios de organización deben verse reflejados en las instituciones intergubernamentales de cooperación efectiva?

Desde hace algún tiempo se ha producido en Africa un debate inútil sobre el tema de si la cooperación económica debe preceder a la unificación política o viceversa. La forma errónea en que ha sido planteada esta cuestión ha dificultado tanto a los políticos como a sus consejeros, la formulación de sugerencias útiles para la cooperación entre los Estados africanos. Cada que dos o más países conciertan su política exterior o su política en el campo del desarrollo económico, la cuestión esencial sobre tal forma de cooperación interestatal es la de que el ejercicio de la soberanía de cada país en l

* Ensayo presentado al Seminario Internacional sobre Cooperación Económica en Africa, celebrado en Nairobi, Kenia, diciembre de 1965.

** El autor es funcionario de la Comisión Económica para Africa de las Naciones Unidas. Empero, las opiniones por él expresadas en este trabajo no necesariamente reflejan las de la institución en que presta sus servicios.

opción de decisiones sobre tales materias sea sometido a un proceso de consulta y acuerdo con el otro o los otros Estados. Es, sin duda, un hecho desafortunado el que las pocas naciones africanas hayan heredado nociones acerca del significado de la soberanía en los Estados-nación que, aunque pueden ser formalmente válidas en la práctica de la diplomacia y el protocolo, son de escasa significación frente a las realidades del siglo XX. Muchos líderes africanos han conocido correctamente que la cuestión de la cooperación interestatal, ya sea en asuntos políticos o económicos está estrechamente relacionada con la definición y el ejercicio de la soberanía nacional. África no se enfrenta a una alternativa entre unidad económica y política o a la sucesión de estos fenómenos en el tiempo. Los países africanos tienen que decidir qué áreas de ejercicio de la responsabilidad gubernamental están dispuestos a sujetar a consulta y acuerdo con sus vecinos. En realidad, la experiencia europea reciente debe hacer ver con escepticismo la proposición de que la unidad económica conduce inevitablemente a la unidad política o la de que la primera es imposible sin la postrera.

En muchos casos, las consideraciones geográficas o tecnológicas más elementales han forzado la cooperación económica entre los países africanos. Por ejemplo, muchos de éstos tienen que usar el territorio de las naciones vecinas con el propósito de transportar sus mercancías desde o hacia el extranjero. Empero, los líderes africanos tienden a considerar las formas más elaboradas de cooperación económica como un asunto más bien indiligente. En la actualidad, hay unos cuantos líderes africanos cuyas acciones parecen indicar que estiman que son las consideraciones técnicas o económicas las que les imponen la búsqueda de relaciones económicas más estrechas con los países vecinos. La situación prevalente entre los gobiernos y los líderes del Continente, en cuestiones de desarrollo económico, es el ejercicio del poder interestatal y de la soberanía nacional en condiciones de aislamiento. Los que, como los reunidos en esta Conferencia, apoyan la cooperación económica en África no han conseguido hasta ahora convencer a los líderes africanos de la existencia de factores técnicos y económicos que tornan imperativa la cooperación económica entre los países del Continente.

No es fácil demostrar los beneficios de la cooperación económica en términos prácticos. En realidad, no existe ninguna presión popular interna sobre los gobiernos africanos en favor de la concertación de convenios de cooperación económica. Incluso aquellas élites que pueden prever algún beneficio personal derivado de la cooperación económica, no pierden nada de lo que ya han conseguido por el hecho de que tal cooperación no se instrumente. Por supuesto, los grandes sectores de la población están lejos de comprender la relación que existe entre su bienestar y los mecanismos de cooperación económica entre su país y las naciones vecinas. Por tanto, las conclusiones de esta Conferencia han de dirigirse a los líderes, en un intento de convencerlos de la necesidad de seguir, en el campo del desarrollo económico, lineamientos de política cuya bondad no es evidente por sí misma.

Una de las funciones de las fronteras nacionales es la de diferenciar a un Estado de otros. Las instituciones encargadas de ejercitar los poderes del Estado dentro de las fronteras nacionales tienden a reforzar esta diferenciación. Una ampliación desafortunada de este hecho es la de que, además de diferenciar a un Estado de otros, esas fronteras también suponen, en términos de las relaciones interestatales, adicionales, que las diferencias de opinión y de interés entre Estados soberanos pueden ser mantenidas y defendidas por cualquier medio que esté a disposición del Estado nacional. Empero, la cooperación económica, al igual que la política, supone el establecimiento de límites a la forma en que los Estados pueden dirimir sus diferencias entre sí.

Uno de los efectos de la institución de un mecanismo de cooperación económica entre los Estados africanos sería el hacer que las relaciones entre ellos adoptasen una forma similar a la que subsiste entre los individuos que habitan dentro de las fronteras de un Estado-nación. Los habitantes de un país están impedidos de expresar sus diferencias con sus conciudadanos en ciertas formas, sin importar lo profundas que puedan ser tales diferencias. Los individuos no pueden tomar el ejercicio de la Ley en sus manos y matar o estimular a sus vecinos, por mucho que éstos merezcan tales penas. Similarmente, los Estados que aceptan la cooperación económica se imponen a sí mismos una frontera que limita tanto el grado de desacuerdo que puede existir entre ellos como los medios por los que pueden ser resueltas sus diferencias.

Ya se ha señalado que la existencia de mecanismos de cooperación económica en África dependerá de la decisión de los líderes africanos. Esta cuestión puede formularse de manera algo distinta, a saber: ¿Están dispuestos los líderes africanos a limitar sus diferencias y desacuerdos al grado necesario, frente a su derecho tradicional de disputar sin límite, a fin de hacer posible tal cooperación?

Todas las personas están familiarizadas con la manifestación de esta cuestión a niveles personales. Cuando dos personas deciden unirse en matrimonio limitan su libertad de decisión en muchos campos y convienen en que las medidas que adopten en el futuro sobre ciertos asuntos se ajustarán a un procedimiento convenido. Todo indica que es tan difícil para los líderes africanos acordar mecanismos de cooperación económica, como para los individuos aceptar las obligaciones del matrimonio. En este último caso, sin embargo, los contrayentes están plenamente conscientes de los beneficios que cada uno de ellos obtendrá de la unión. La cuestión a la que deberá responderse es la de la forma en que puede convencerse a los líderes africanos de que, si sujetan su derecho a adoptar decisiones en materia económica a un marco de cooperación multinacional, obtendrán beneficios que les compensarán con creces de la pérdida de una ilimitada libertad de decisión nacional.

Uno de los aspectos de la cooperación económica que se ha dificultado especialmente en África es el que se refiere a la corriente de información entre los gobiernos. Parece obvio que dos gobiernos no podrán cooperar verdaderamente si no están dispuestos a hacerse saber, sin reservas, lo que piensan hacer o lo que les gustaría que se hiciera. Por supuesto, cada Estado debe mantener un cierto número de secretos nacionales. Pero ya muchos países africanos han tenido la experiencia de tener que confiar sus planes y aspiraciones nacionales a gobiernos extranjeros e instituciones internacionales de los cuales esperan obtener financiamiento. Este incentivo material no existe para que un país africano comunique a otro sus proyectos. El resultado, como en el caso de África del Este, ha sido que países que se supone que están desarrollando políticas conjuntas de desarrollo, elaboran planes en forma simultánea sin ninguna referencia a los de sus socios dentro de la unión económica y sin haberlos discutido entre sí. En esta Conferencia debe considerarse muy seriamente el tipo de instituciones que podrían establecerse en los países africanos para asegurar la corriente de información mínima sin la cual la cooperación no puede existir.

La tendencia al aislamiento y al secreto entre los países africanos, en lo que respecta a la elaboración de su política económica, no es siempre resultado de mera ignorancia sobre los beneficios potenciales de la cooperación. Muy a menudo es una preferencia deliberada derivada del temor de que, al conectarse demasiado estrechamente con sus vecinos, el país se torne vulnerable a las políticas desafortunadas que aquellos adopten. Es apenas humano que cada líder piense que sus propias políticas son más racionales que las que adoptan sus vecinos. Dada esta tendencia, ¿podrá persuadirse a los líderes africanos de que los beneficios potenciales de la cooperación económica superaran todas las desventajas de tener que arriesgarse a sufrir las tonterías de los vecinos?

Demasiado a menudo, desafortunadamente, esta renuencia a cooperar se ve reforzada por presiones externas. Al mismo tiempo que se pretende convencer a los líderes africanos de los beneficios de la cooperación económica, debe también persuadirse a los no africanos que tienen intereses sustanciales en la región de que tal cooperación no lastimará esos intereses, sino que, por el contrario, bien puede ampliarlos.

Puede agregarse, a este respecto, que el ofrecimiento de incentivos materiales por parte de Estados Unidos ejerció una influencia muy importante en favor de la unidad económica de Europa; recientemente, con motivo del aniversario de la Alianza para el Progreso, el presidente Johnson se pronunció inequívocamente en favor de una mayor cooperación económica en América Latina; mediante el ofrecimiento de mil millones de dólares, el Gobierno de Estados Unidos ha proporcionado también la base material para medidas serias en favor de la cooperación económica en Asia. Existen razones para creer que un apoyo similar sería ofrecido, si los países africanos demuestran una intención verdadera de cooperar en el terreno económico. En un momento o en otro, todos los principales países importadores de capital se han expresado en favor de la unidad económica de África. Esta Conferencia debe encontrar la forma práctica de persuadir a estos países para que respalden sus declaraciones con medidas efectivas.

Finalmente, es preciso subrayar que en la actualidad muchos países africanos no disponen de los medios prácticos indispensables para poner en marcha mecanismos de cooperación. Puede ocurrir que no cuenten con excedentes exportables de las mercancías que a sus vecinos les gustaría adquirir, o que carezcan de los medios físicos para transportar dichos bienes o, lo que es más frecuente, que no dispongan ni de unos ni de otros. Uno de los principales objetivos del movimiento en favor de la cooperación económica en África debe ser la construcción de una red de comunicaciones adecuada. Esto reclamará vastas sumas de financiamiento externo, aunque no tanto como algunas personas suponen, pues ciertamente, en términos de los recursos de la economía mundial de hoy, reclamará una suma proporcionalmente mucho menor que el costo de la apertura del Continente Americano. Este es un asunto al que la Conferencia debe conceder muy cuidadosa consideración.

Permítaseme señalar brevemente la forma en que la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (ECA) ha intentado hacer frente a algunos obstáculos a la cooperación económica, dentro de las propuestas que sobre el particular ha presentado a los gobiernos africanos. En primer lugar, se ha intentado conseguir que los líderes africanos elijan, consciente y seriamente, el camino de la cooperación económica, teniendo plena conciencia de todo lo que significa tal cooperación en cuanto al proceso de adopción de decisiones en la esfera económica. Por ejemplo, en las propuestas presentadas a los países de África del Este, en Lusaka, se sugirió que esos países se unan, bajo un tratado formal, para operar políticas conjuntas de desarrollo económico en ciertos campos específicos.

Se trató de demostrar los beneficios de tal cooperación de manera que fueran entendidos por los líderes africanos y éstos se persuadiesen de la bondad de la cooperación. No es meramente accidental que los Acuerdos de Kampala nunca se hayan ratificado ni hayan influido verdaderamente en la política económica de los países de África del Este. Es obvio que no tendrá ninguna posibilidad de ser adoptada una propuesta en que se pide, por ejemplo, que el Gobierno de Kenia se obligue a consultar y cooperar plenamente en todo lo que respecta a cuestiones de política industrial, a cambio del establecimiento de una pequeña planta de ensamble en su territorio. En los estudios de la ECA se ha demostrado que si los países de África del Este adoptasen políticas efectivas para la explotación conjunta de las oportunidades surgidas de la cooperación económica, serían sustanciales los beneficios que cada país obtendría en su desarrollo industrial. Desde el punto de vista técnico, se ha comprobado que la industrialización en la escala conocida en Europa, Estados Unidos y Japón es también posible en África, pero a condición de que los países africanos estén dispuestos a cooperar en el campo económico. En este momento, el problema consiste en que esta situación sea conocida por las personas adecuadas.

Los beneficios potenciales en términos de avance industrial sólo se dan en un contexto en el que la ganancia de cada país depende de la cooperación de sus vecinos. Al mismo tiempo, se han destacado las limitaciones que la cooperación supone en cuanto a la libertad de decisión del país beneficiario. Constituye un dispendio de los recursos de capital de los países africanos, que son tan escasos, el que cada uno de ellos trate, sin considerar los planes de los demás países, de desarrollar la amplia capacidad productiva necesaria para atender su demanda interna, especialmente cuando la viabilidad de muchas industrias depende de la posibilidad de exportar parte de la producción a los países vecinos. Cualquiera país que, dentro de un sistema de cooperación económica, renuncie al derecho de construir capacidad productiva en una determinada industria, sólo continuará participando en tal sistema si sus socios hacen sacrificios similares en su favor en otros sectores. Se han presentado a los países africanos proyectos de acuerdos institucionales en los que explícitamente se señalan estas condiciones de interdependencia y convenio mutuo.

Permítaseme subrayar que la ECA ha establecido como objetivo a largo plazo la industrialización intensiva de África. No es éste el momento de justificar la selección de tal objetivo. Lo que importa en este contexto es que sólo en una perspectiva económica de esta naturaleza se comprende la verdadera necesidad de la cooperación económica. Si el objetivo fuese meramente mantener los actuales niveles de vida de los pueblos africanos, o realizar pequeños progresos sin cambios estructurales importantes en las economías del Continente, o incluso desarrollar unas cuantas industrias aisladas, entonces la cooperación económica no sería un factor indispensable para el éxito. Pero como el objetivo verdadero es el

primero y no los últimos, los países africanos se enfrentan a la urgente necesidad de realizar los esfuerzos y ajustes que indudablemente forman parte de un sistema de decisión conjunta entre estados independientes.

Es preciso admitir que no son numerosos los gobiernos o líderes africanos que se han comprometido claramente a buscar la industrialización intensiva de sus países. Para muchos de ellos, tal visión del futuro africano no parece realista, pues desde hace tiempo se les ha hecho pensar que ciertos niveles de bienestar son para los europeos, pero no para los africanos. La falta de tal objetivo general de política puede, en parte, ser responsable del hecho de que muchos gobiernos africanos vean a la cooperación económica y política como algo que sería bueno lograr desde el punto de vista ideológico o sentimental, pero que en realidad no puede obtenerse. Por otra parte, a veces parece prudente sospechar que el fracaso de los partidarios de la cooperación económica en convencer a los líderes africanos se debe al hecho de que el muy modesto futuro económico que éstos buscan para África hace que tal cooperación sea una posibilidad más y no un imperativo.

Debido a que la planeación económica se ha desarrollado como una función del Estado-nación, es apenas natural que cada país relacione directamente sus planes de producción con la estructura de sus propias necesidades y que, en consecuencia, alimente ambiciones de participar en prácticamente cualquier sector industrial cuyos productos sean consumidos por sus ciudadanos. La planeación, por supuesto, debe implicar una discriminación entre todas esas posibilidades. Similarmente, la cooperación económica supone una decisión convenida sobre lo que se va a hacer y sobre el momento en que debe hacerse, a la luz de los planes similares de los países vecinos.

Los gobiernos africanos se caracterizan, por lo general por la concentración del poder en las manos de un líder sobresaliente y por la gran influencia de éste sobre las decisiones básicas de política, especialmente en cuestiones de desarrollo económico. Cualquier líder situado en tal posición se ve tentado a ejercer su autoridad en ciertos asuntos sobre la base de los sentimientos y del sentido común más bien que sobre bases técnicas sólidas. La cooperación económica supone la sujeción de las decisiones a un proceso de examen racional destinado a elevar al máximo los beneficios conjuntos. Lo que es aún más importante, se requiere un grado sustancial de confianza mutua y de estabilidad de las expectativas concernientes a las acciones de cada socio, a fin de que pueda tener éxito la cooperación económica. Además, si se quiere alcanzar estas difíciles condiciones para el éxito es indispensable asignar un papel creciente en el proceso de adopción de decisiones a los organismos y al personal técnicos. No se trata de negar el papel de la decisión y la responsabilidad políticas que en realidad son cruciales debido a los compromisos y sacrificios que supone la cooperación interestatal.

A los organismos técnicos corresponde una contribución más: la de proporcionar una fuerza imparcial, pero influyente, que constantemente promueva el interés general en la cooperación económica, frente a todos los vuelcos y conflictos de interés nacional particular.

De esta suerte, en las propuestas que la ECA presenta a los países africanos se busca dar un sitio importante a los organismos técnicos competentes, tanto de funcionarios nacionales, que deben establecer programas de acción objetivo para su adopción por sus representantes políticos; como de funcionarios internacionales, cuya lealtad e intereses corresponden más al grupo de países que a cualquiera de sus miembros.

Ya existen en la actualidad, entre los países del Magreb, instituciones intergubernamentales en las que éstos pueden coordinar mediante convenios sus respectivas decisiones en cuestiones de desarrollo económico. Instituciones intergubernamentales similares han sido propuestas por la ECA para el Mercado Común de África del Este. Los países que lo integran han acordado ya establecer tales instituciones. A través de este proceso de consulta continua entre los gobiernos se busca alcanzar un máximo de información mutua y de armonización de los programas del desarrollo, es decir, de los intereses y ambiciones particulares de cada nación, de manera compatible con la más rápida tasa de desarrollo que pueda alcanzar los países asociados. Finalmente, la ECA está movilizandoun gran conjunto de recursos técnicos para planea una red panafricana de transportes, y está canalizando la atención de cada grupo de países, en cuanto éstos empieza a trabajar conjuntamente, hacia el conocimiento de la importancia primordial de las comunicaciones y transportes como factores de la cooperación económica efectiva.