



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/39(2)/11
5 de febrero de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLES

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
39º período de sesiones
Segunda parte
Ginebra, 14 de marzo de 1993
Tema 6 del programa provisional

ASPECTOS DE LA INTEGRACION REGIONAL EN AFRICA

Informe del Secretario General de la UNCTAD

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACRN	Autoridad de la Cuenca del Río Níger
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ARLG	Administración del Desarrollo Integrado de la Región Liptako-Gourma
CCAC	Cámara de Compensación del Africa Central
CCAO	Cámara de Compensación del Africa Occidental
CCLC	Comisión de la Cuenca del Lago Chad
CCZCP	Cámara de Compensación de la Zona de Comercio Preferencial
CE	Consejo de la Entente
CEA	Comunidad Económica Africana
CEAO	Comunidad Económica del Africa Occidental
CEDEAC	Comunidad Económica de los Estados del Africa Central
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPGL	Comunidad Económica de loa Países de los Grandes Lagos
CILSS	Comité Interestatal Permanente de lucha contra la sequía en el Sahel
COCDAM	Conferencia de Coordinación del Africa Meridional
COPCOM	Comité Permanente Consultivo del Magreb
IOC	Comisión del Océano Indico
OCK	Organización para la Ordenación y el Desarrollo de la Cuenca del Kagera
ODRG	Organización para el Desarrollo del Río Gambia
ODRS	Organización para el Desarrollo del Río Senegal
OUA	Organización de la Unidad Africana
UAAM	Unión Aduanera del Africa Meridional
UAEAC	Unión Aduanera y Económica del Africa Central
UMA	Unión del Magreb Arabe
URM	Unión del Río Mano
ZCP	Zona de Comercio Preferencial de los Estados del Africa Meridional y Oriental

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. CONSIDERACIONES GENERALES	1 - 4	5
II. FORMULAS DE INTEGRACION	5 - 23	5
La experiencia de la CEE	7 - 9	6
El enfoque de la COCDAM	10 - 13	9
Otros planteamientos	14 - 23	10
III. LA EXPERIENCIA DE AFRICA EN MATERIA DE INTEGRACION	24 - 29	12
Evolución del crecimiento de los países miembros .	24	12
Participación de Africa en el comercio mundial ...	25	12
Comercio intrazonal	26 - 29	13
IV. OBSTACULOS PARA LA COOPERACION Y LA INTEGRACION AFRICANAS	30 - 56	14
Niveles desiguales de desarrollo	31	14
Estructura del comercio africano	32 - 33	15
Diversificación limitada	34 - 42	15
Insuficiente desarrollo de la infraestructura	43 - 45	17
Inadecuación de los sistemas de pago	46 - 47	18
Problemas de convertibilidad	48 - 53	19
Obstáculos no arancelarios	54	20
Función limitada del sector empresarial	55 - 56	20
V. TENDENCIAS RECIENTES	57 - 70	21
Los designios de reforma de Africa	58 - 60	21
Dimensión regional de los programas de ajuste	61 - 62	22
Aparición de espacios económicos ampliados	63	23
Creciente interés internacional por la integración africana	64 - 66	23
La Comunidad Económica Africana (CEA)	67 - 68	24
Sudáfrica	69 - 70	25

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VII. ORIENTACIONES PARA EL FUTURO	71 - 89	25
Ejecución del programa de la CEA	72	25
Continuación y profundización de la reforma	73 - 74	26
Diversificación	75 - 77	26
Convertibilidad de la moneda	78	27
Armonización de políticas	79 - 80	27
Necesidad de enfoques flexibles	81 - 84	28
Racionalización de los actuales órganos de integración	85	29
Importancia del apoyo internacional	86 - 89	29
Notas		30

Anexo

Cuadros

1. Perfiles por países de las principales agrupaciones de cooperación económica e integración de Africa	33
2. Evolución del comercio africano intrazonal (1981 a 1990)	37

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Introducción

1. El presente informe ha sido preparado en cumplimiento de la decisión adoptada por la Junta de Comercio y Desarrollo en la primera parte del 39° período de sesiones.
2. Varios otros documentos de la secretaría de la UNCTAD proporcionan información general sobre el tema de la cooperación e integración regionales en Africa 1/. En el presente informe se examinan los intentos de integración en Africa, los obstáculos a que hay que hacer frente, los hechos nuevos que repercuten en el proceso y algunas orientaciones que podrían servir de guía a las futuras tentativas en este campo.
3. Hay varias razones decisivas para que Africa prosiga rigurosamente sus actividades de cooperación e integración. En el ámbito interno, los Estados africanos tropiezan con una crisis de desarrollo sin precedentes. La experiencia de los países africanos ha llevado al reconocimiento de que muchas cuestiones del desarrollo trascienden las fronteras nacionales y deberían, por consiguiente, abordarse en el plano regional. La integración sectorial de las economías de la región se considera importante para lograr el establecimiento y mantenimiento de redes fiables de infraestructura agrícola, industrial e institucional. Mientras tanto, las relaciones entre los Estados africanos han experimentado cambios fundamentales con la aparición de democracias multipartidistas y la constante debilitación del apartheid en Sudáfrica. La irrupción de una Sudáfrica liberada del apartheid como fuerza económica regional tendrá de por sí consecuencias importantes para el proceso de integración de Africa.
4. La evolución de las relaciones internacionales también ha contribuido a dar relevancia a los esfuerzos realizados por los países africanos para potenciar su actividad política en favor de la cooperación e integración regionales. La disminución de las rivalidades entre el Este y el Oeste ha fomentado el temor de que una mayor preocupación por los países de Europa oriental pueda llevar a la marginalización de Africa. Al mismo tiempo, la expansión de los "espacios económicos" en muchas partes del mundo, en particular el establecimiento del mercado único europeo, ha dado fuerza a los argumentos económicos en favor de la solidaridad regional. La firma en junio de 1991 del Tratado de Abuja, por el que se creaba la Comunidad Económica Africana, fue manifestación de que en Africa misma se había cobrado conciencia de las consecuencias de esos cambios.

II. FORMULAS DE INTEGRACION

5. Los mecanismos de la integración regional en Africa parecen seguir las líneas generales de tentativas análogas realizadas en otras partes. Sin embargo, ha habido algunas diferencias importantes de detalle y planteamiento. Por ejemplo, la tentativa europea parece haber sido determinada por la demanda y haberse basado en un planteamiento gradual que agrupaba Estados de la misma opinión, según era procedente, en cada etapa del proceso. La fórmula africana, en cambio, ha solido ser más ambiciosa, más

centralizada y más política en su origen. En consecuencia, la mayoría de los organismos de cooperación regional africanos han optado por elaborar estructuras muy centralizadas con secretarías complejas en la mayoría de los casos. Estas estructuras, con su plétora de personal dirigente y sus nombramientos politizados, junto con la poca inclinación de las autoridades centrales a ceder poder a organismos subregionales y otros organismos y el hecho de que casi todos los países miembros no hayan dado prioridad a las cuestiones regionales, han reducido la eficacia de las instituciones de integración regional africanas.

6. La comparación con otros experimentos de integración pone de manifiesto que los intentos de cooperación regional han tenido éxito cuando los objetivos eran limitados y definidos y cuando todas las partes obtenían rápidamente los correspondientes beneficios. Quizás sea útil, a título de ejemplo, detenerse en la evolución de la Comunidad Económica Europea.

La experiencia de la CEE

7. El Tratado de la CEE es, con gran diferencia, el más importante en lo que se refiere a la amplitud y trascendencia de su contenido. Los elementos principales del Tratado constitutivo de la CEE son:

- creación de una plena unión aduanera;
- elaboración de una política de la competencia (o antimonopolios);
- elaboración de una política agrícola y de transportes;
- elaboración de una política social, en particular un fondo social para apoyar, por ejemplo, la formación profesional y la movilidad en el empleo;
- adopción de normas sobre coordinación de la política económica y la libertad de circulación de la mano de obra y los capitales;
- creación de un fondo de inversiones en los "territorios de ultramar".

8. Las principales enseñanzas que pueden retirar los países africanos de la experiencia europea (véanse los recuadros) son, entre otras, las siguientes: selectividad en el tratamiento de los sectores (es decir, no intentar hacerlo todo al mismo tiempo); aceptación de los beneficios de una coordinación política internacional (es decir, la voluntad de renunciar a cierto grado de soberanía); la importancia de obtener tempranamente resultados tangibles; flexibilidad (es decir, permitir que los subgrupos avancen a velocidades diferentes en algunos aspectos del proceso o en todos ellos); y la voluntad de aportar los recursos necesarios para la ejecución de proyectos regionales.

9. La experiencia europea refuerza la opinión de que una fórmula de integración totalmente basada en el laissez faire, en una región con grandes disparidades, no sería apropiada porque tendería a afianzar las desigualdades y desequilibrios existentes. Una fórmula que diera prioridad a la integración de los sistemas de inversión, producción y comercio, incluido el fomento en general de una mayor libertad de circulación de capitales, mercancías y

personas dentro de la región, parecería mejor adaptada a las realidades africanas. La Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Africa Meridional (COCDAM) es una agrupación de integración regional de Africa que ha intentado adoptar este planteamiento. Una ojeada a la fórmula aplicada por la COCDAM quizás sea útil y permita retirar algunas enseñanzas para otras subregiones.

LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

La experiencia europea es muy pertinente para la situación africana. La segunda guerra mundial había destruido la mayor parte de la infraestructura de Europa y perturbado considerablemente la producción y el comercio normales. No obstante, seguía estando dotada de una infraestructura industrial básica relativamente pujante.

Después de la guerra, en 1945, los Estados Unidos, para apoyar el proceso de recuperación europea, establecieron un programa de ayuda que vino a ser conocido con el nombre de Plan Marshall. La ayuda consistía en préstamos que contribuyeron a cubrir los fuertes déficit de la balanza de pagos de los países europeos con respecto a los Estados Unidos. La Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que fue creada para coordinar el programa, tenía 17 miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países comprendidos dentro de la esfera de influencia de la antigua URSS no participaron.

El Plan Marshall fue muy eficaz al propiciar la recuperación económica, pero como la OECE tenía una función predominantemente coordinadora, la recuperación se produjo en un contexto meramente nacional. Muchos políticos europeos, en especial Jean Monet y Robert Schuman en Francia, estimaron que tenía que hacerse algo más sustancial para promover una mayor cohesión e integración en Europa y preservar la paz. No se les ocultaba, al mismo tiempo, que la mayoría de los gobiernos estaban poco dispuestos a renunciar a sus prerrogativas. La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951 fue una transacción, en el sentido de que, si bien entrañaba una renuncia a prerrogativas nacionales, era sólo en dos sectores determinados de la economía. A diferencia del gran número de miembros de la OECE, sólo seis países firmaron originalmente el Tratado de la CECA: Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania.

El Tratado de la CECA representó el verdadero avance de la integración europea porque aceptaba el principio de supranacionalidad (es decir, la renuncia a una parte de las prerrogativas nacionales en favor del bien común) y porque establecía el marco jurídico e institucional necesario.

La principal tarea de la CECA era organizar la reconversión de la industria del carbón y del acero que se enfrentaba con problemas de exceso de oferta y altos costos de producción. La CECA establecía el

libre comercio de los productos del carbón y el acero dentro de la Comunidad y llegaba incluso más lejos. Contaba con sus propios recursos obtenidos de los derechos de importación y un impuesto sobre la producción. También tenía potestad para luchar contra las prácticas restrictivas y las fusiones con objeto de fomentar la libre competencia y, si así lo requería la situación del mercado, podía fijar niveles de precios y cupos de producción y comercio.

El éxito instantáneo de la CECA consolidó la fe en la integración europea y, en 1957, seis países firmaron en Roma otros dos tratados: el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).

A partir de 1959, y durante un período transitorio de 12 años, aproximadamente, se adoptaron las principales medidas siguientes:

1. Se suprimieron los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas que afectaban a la libre circulación de mercancías y la venta de servicios entre los seis miembros originarios y se aplicó un arancel aduanero común a las importaciones procedentes del exterior.
2. Se abolieron los obstáculos a la libre circulación de personas entre los seis.
3. Se redujeron considerablemente los obstáculos a la circulación de capitales.
4. Las políticas nacionales de los distintos países en materia de protección de la agricultura fueron reemplazadas por un sistema común de fijación de precios, subvenciones y controles.
5. Se dio un impresionante comienzo a la complicada tarea de fusionar las políticas de transportes de los países miembros, con objeto de eliminar finalmente las diferencias nacionales y las discriminaciones nacionales en la utilización de ferrocarriles, carreteras y vías de navegación interior.
6. Se crearon un Banco Europeo de Inversiones y un Fondo Social Europeo para ayudar a los trabajadores y empleadores a hacer frente a los desarreglos económicos y ajustes estructurales que son inevitables cuando una economía moderna emprende la modificación de su estructura industrial.
7. Se creó un fuerte vínculo económico con los países de ultramar menos adelantados que mantenían relaciones especiales con alguno de los miembros de la Comunidad (en su mayoría ex colonias belgas y francesas). Este vínculo concedía a esos países un acceso favorable a los mercados de la Comunidad y creaba en su favor un vasto sistema de asistencia para el desarrollo.

El enfoque de la COCDAM

10. La Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Africa Meridional (COCDAM) ha adoptado un enfoque regional incremental por proyectos. La COCDAM sostiene que "si bien se reconoce cada vez más ampliamente que la integración constituye una contribución potencialmente importante al crecimiento y el desarrollo, no se ha tenido en cuenta que, en realidad, una generación anterior de planes de integración, en particular en la región oriental y la meridional, fracasaron estrepitosamente. Deben tenerse presentes las lecciones de estas experiencias anteriores para que no se repitan los errores del pasado". Según la COCDAM, dos son las principales lecciones que se pueden extraer de estas experiencias. Primeramente, el logro de una integración debe producir beneficios tangibles para todos los países participantes. En efecto, algunas iniciativas han fracasado, porque eran sólo marginalmente beneficiosas para varios países miembros. En segundo lugar, la integración debe producirse de manera que se considere que los beneficios que de ella se derivan están equitativamente distribuidos entre los Estados miembros. Una de las principales razones del fracaso de intentos anteriores fue que los miembros más débiles observaban que los beneficios iban a parar desproporcionadamente a manos de los miembros mayores y más poderosos.

11. De este modo, aunque la COCDAM, como otras agrupaciones de integración regional, se comprometió a fomentar la cooperación y la integración económicas sobre la base de los principios de equidad, beneficio mutuo e interdependencia, la diversidad y las disparidades entre sus miembros en cuanto a niveles de desarrollo, dotación de recursos y capacidades hicieron inaplicable un enfoque uniforme. En consecuencia, la COCDAM desechó la ruta de fomentar la integración comercial como un simple proceso lineal con todos los elementos de una zona de comercio preferencial, una zona de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común, etc. puestos simultáneamente en funcionamiento antes de pasar a la etapa siguiente. Se considera que este paradigma no es apropiado para la región de la COCDAM en esta etapa de su desarrollo. El enfoque de la COCDAM es en gran medida sectorial e incremental. Entraña la aplicación de una gama de medidas que por consenso general se estima que corresponden a las diversas etapas de un proceso de inversión e integración comercial.

12. Aun así, la COCDAM ha individualizado tres principales flaquezas de ese enfoque cooperativo: a) la falta de una sólida vinculación entre políticas y planes nacionales y esfuerzos de integración regional; b) las posibilidades de conflicto nacidas de las diferencias entre las políticas y los planes sectoriales de alcance nacional y regional; y c) la incapacidad de la coordinación sobre la base de proyectos para responder a los cambios en las políticas sectoriales nacionales y en la economía en general. Por consiguiente, la COCDAM ha aprobado la formulación y la adopción de políticas y planes sectoriales eficazmente coordinados. También ha decidido la creación, dentro de los órganos de la COCDAM y especialmente la secretaría y las dependencias de coordinación sectorial, de una capacidad de análisis y planificación de políticas sectoriales. También se ha acordado que exista cierto grado de análisis y planificación de las políticas macroeconómicas.

13. Este enfoque de la integración para el desarrollo de la COCDAM parece un marco adecuado para movilizar y promover una mayor movilidad del capital de inversión dentro de la región y la creación de un mercado regional único que

permita un movimiento de bienes y servicios cada vez mayor y más libre y la progresiva eliminación de obstáculos al libre movimiento de las personas dentro del subcontinente.

Otros planteamientos

14. La mayoría de las agrupaciones regionales de integración económica de Africa, sin embargo, han optado por estructuras más centralizadas con administraciones complejas. Se han centrado en la liberalización de las relaciones comerciales con miras a establecer rápidamente zonas de comercio preferencial y libre, uniones aduaneras y mercados comunes. Sin entrar en los detalles de las estructuras institucionales, se describe a continuación brevemente el desempeño de estas agrupaciones.

15. Entre los planes de integración de mercados de Africa, la Comunidad Económica del Africa Occidental (CEAO) ^{2/} ha sido la que ha tenido mejor éxito. Ha conseguido un grado relativamente elevado de integración que da apoyo a la especialización económica y facilita el flujo de mano de obra de los países más pobres del Sahel (como Burkina Faso y Malí) a los países litorales relativamente más prósperos (como Côte d'Ivoire y Senegal), mientras que se suministran mercancías en dirección contraria. Mediante la reducción de los obstáculos no arancelarios y el establecimiento de un mecanismo de compensación satisfactorio, el comercio dentro de la CEAO se ha ampliado apreciablemente y constituye actualmente alrededor del 10% del total de los intercambios.

16. No es difícil ver la principal razón de este éxito relativamente positivo. Todos los miembros de la CEAO, excepto Mauritania, pertenecen a la Unión Monetaria del Africa Occidental y comparten el franco común CFA, vinculado al franco francés. Con el fin de facilitar la convertibilidad y la relación estable entre el franco CFA y el franco francés, los Estados que pertenecen a la Unión han aceptado límites a los déficit presupuestarios y a la expansión del crédito interno. Además, la Unión goza del más alto nivel de apoyo político entre los Estados miembros.

17. La Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental (CEDEAO), entre cuyos Estados miembros figuran los de la CEAO, la Unión del Río Mano, y otros países fuera de la zona del franco CFA, ha hecho pocos progresos hacia la integración económica. El plan de liberalización del comercio de la CEDEAO, por ejemplo, fue iniciado el 1° de enero de 1990, diez años después de lo previsto en el calendario original. Prevé la eliminación gradual para fines del siglo de los aranceles para el comercio de todos los productos dentro de la CEDEAO. Sin embargo, a raíz de los problemas de convertibilidad de monedas y los obstáculos arancelarios, el comercio entre sus socios está al nivel del de principios del decenio de 1970, equivalente a aproximadamente el 3% del comercio internacional del grupo. La pauta del comercio no ha cambiado. Côte d'Ivoire y Nigeria siguen dominando la exportación de productos manufacturados. En cuanto a la movilidad de la mano de obra, ha habido contratiempos más que progresos, con países miembros que ocasionalmente expulsaban a gran número de trabajadores extranjeros. No existe un movimiento de capitales dentro de la región en razón de las restricciones sobre pagos y transferencias de capital y a causa de que los mercados de capital siguen estando subdesarrollados.

18. Además, las reglas de origen de la CEDEAO se han transformado en una fuente de grave desacuerdo. Para poder gozar de las preferencias arancelarias de la organización, los productos deben ser hechos por empresas con un 51% (o más) de propiedad nacional. Esta regla, que no existe en la CEAO, está pensada para fomentar a los industriales autóctonos, pero, en la práctica, limita las exportaciones de Côte d'Ivoire y Senegal (dado que sus plantas industriales se consideran inversiones extranjeras) y desalienta las inversiones extranjeras. Evidentemente, sería más beneficioso para todos los países de la CEDEAO flexibilizar las reglas de origen, como se hace dentro de los países de la CEAO.

19. La Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos (CEPGL), la Unión del Río Mano (URM) y la Zona de Comercio Preferencial de los Estados del Africa Meridional y Oriental (ZCP) han tratado de fortalecer y consolidar sus planes de liberalización del comercio. Mientras tanto, la eficacia de los programas de liberalización del comercio ya aprobados se ha visto limitada, entre otros factores, por los pocos productos comprendidos márgenes reducidos de diferencia arancelaria y falta de progreso en la eliminación de los obstáculos no arancelarios (que son además difíciles de definir y aclarar). Además, el sector empresarial pudo raras veces participar en la redacción de los programas de liberalización del comercio o en la correspondiente selección de las partidas de productos objeto de trato preferencial. En consecuencia, las empresas no sólo no estaban enteradas de los planes preferenciales sino que no podían aprovecharse de ellos.

20. En la subregión del Africa central, los planes de integración de mercados han sido decepcionantes. La Comunidad Económica de los Estados del Africa Central (CEDEAC), la más reciente, ha tropezado con dificultades para ponerse en marcha y todavía tiene que poner en funcionamiento su plan de liberalización. La CEPGL ha tenido problemas financieros y no se han hecho esfuerzos serios para ejecutar su programa de liberalización del comercio. Aunque los miembros de la Unión Aduanera y Económica del Africa Central (UAEAC) están adheridos a una moneda convertible (el franco CFA), el comercio dentro de la Unión ha disminuido, mientras que ha aumentado el que se efectúa con países no miembros. El progreso más lento en la integración del Africa central puede reflejar la falta de una orientación regional. En el Africa occidental, la orientación en el proceso de integración regional ha sido dada por Nigeria (mediante la CEDEAO) y Côte d'Ivoire y Senegal (mediante la CEAO).

21. El colapso de la agrupación africana más prometidora, la Comunidad del Africa Oriental, demuestra cómo la incapacidad de resolver diferencias políticas puede complicar los problemas económicos inherentes a toda integración económica que abarque países con diferentes niveles de desarrollo. La Comunidad empezó con una moneda común, una infraestructura regionalmente coordinada, políticas económicas armonizadas, un sistema de instituciones comunes y libre movilidad de la mano de obra. Se deshizo al final del decenio de 1970 por el reparto de beneficios, las divisiones políticas y el conflicto de intereses entre sus miembros.

22. Tras un período de desilusión, la integración económica dentro del mismo marco general ha resucitado recientemente en forma de Zona de Comercio Preferencial de los Estados del Africa Meridional y Oriental (ZCP). La ZCP

tiene por fin fomentar el comercio dentro de la subregión reduciendo los aranceles aduaneros y los obstáculos monetarios, con un trato preferencial para ciertos productos. Para poder optar al trato preferencial, una mercadería debe ser interesante con vistas a la exportación y la importación para los Estados miembros, la empresa que la produce debe ser en un 51% o más de propiedad local y no más del 60% de sus componentes deben proceder de fuera de la ZCP. Estas reglas de origen han sido recientemente modificadas para permitir una mayor flexibilidad y estimular las inversiones.

23. La reducción de los aranceles aduaneros ha sido lenta y la aplicación del criterio del 51% de la propiedad, difícil. Las demandas de los países miembros económicamente menos adelantados de que se distribuyesen equitativamente los beneficios de la liberalización se había convertido en la manzana de la discordia incluso antes de que se hubiera devengado beneficio alguno. Para facilitar los pagos comerciales se ha creado una cámara de compensación administrada por el Banco Central de Zimbabwe, pero se utiliza por debajo de su capacidad.

III. LA EXPERIENCIA DE AFRICA EN MATERIA DE INTEGRACION REGIONAL

Evolución del crecimiento de los países miembros

24. La mayor parte de los países miembros de las agrupaciones económicas de Africa registraron un crecimiento real muy bajo (a menudo negativo) del PIB por habitante durante el período 1986-1990 (véase el cuadro 1 del anexo). Esas tasas de crecimiento se vieron superadas por las tasas del crecimiento demográfico. Entre 1980 y 1989, 21 países registraron una disminución real del PIB por habitante. Se ha estimado que los países africanos tienen que aumentar el PIB aproximadamente el 6% cada año para mantenerse al nivel del crecimiento demográfico. Aunque durante el período 1986-1990 se registraron resultados reales muy variados, en general fueron malos y muy inferiores a la cifra fijada como objetivo. Ninguno de los países miembros de la UAEAC pudo alcanzar la tasa de crecimiento del 6%. Lo mismo cabe decir de los países miembros de la CEPGL. Y en la URM, sólo Guinea registró un crecimiento relativamente elevado (4%), Liberia tuvo una tasa de crecimiento negativa del PIB (-7%) y Sierra Leona se mantuvo en el 0,4%. De los diez países miembros de la CEDEAC, sólo tres (Chad, Guinea Ecuatorial y Santo Tomé) registraron tasas de crecimiento del PIB superiores al 2%. La CEDEAO y la ZCP registraron resultados variables, ya que si bien muchos países miembros tuvieron resultados excepcionalmente malos los de algunos otros fueron muy buenos. Las tasas de crecimiento de los países de la COCDAM tampoco fueron brillantes. No obstante, Botswana tuvo buenos resultados (11,7%), y los de Zimbabwe (3,4%), Malawi (3,1%) y Swazilandia (3,3%) tampoco fueron demasiado malos. Cabe observar que siguen existiendo grandes diferencias entre los países y que sus economías todavía están lejos de la transformación que los colocaría en el camino del desarrollo sostenido y sostenible.

Participación de Africa en el comercio mundial

25. La participación de Africa en el comercio mundial es muy pequeña. En el período 1960-1965, osciló entre el 4,1 y el 4,9%, durante el decenio de 1960-1980 fluctuó por término medio alrededor del 4,4%, y posteriormente

disminuyó constantemente, hasta llegar al 2,3% en 1987. Durante el período 1980-1987, la tasa media de crecimiento anual de las exportaciones mundiales fue del 2,5%, pero la de Africa fue negativa, (-7,4%). En los años posteriores a 1980, se ha registrado un prolongado crecimiento negativo de las exportaciones de Africa, con las únicas excepciones de 1983-1984 y 1986-1987.

Comercio intrazonal

26. Se ha observado que cuando se aplicaron programas de liberalización comercial al principio se registró una expansión del comercio intrazonal y que a continuación este comercio quedó estancado para disminuir después durante el período de crisis 1982-1986. El comercio intrazonal africano siguió este camino (véase el cuadro 2 del anexo). En el documento UNCTAD/ECDC/228 figuran más detalles a este respecto.

27. Desde 1986, en Africa han aumentado los valores del comercio interzonal de todas las agrupaciones de integración. El crecimiento porcentual en valor absoluto de dicho comercio entre 1985 y 1988 fue de aproximadamente el 68% en el caso de la CEAO, del 176% en el de la CEDEAC, del 42% en el de la COCDAM y del 134% en el de la UAEAC. En la mayoría de estas agrupaciones de integración, los valores del comercio interzonal superaron en 1988 los registrados antes de la crisis de 1981. Entre 1986 y 1988, estos valores fueron aproximadamente del 8,5% en los países de la CEAO, del 3,1% en los de la CEDEAC, del 0,7% en los de la CEPGL, del 4% en los de la CEDEAO, del 5,6% en los de la COCDAM y del 3,3% en los de la UAEAC.

28. En el mejor de los casos, los resultados de los esfuerzos regionales, para integrar los mercados han sido limitados. Se ha dicho que en el Africa al sur del Sáhara se reúnen pocas condiciones de las necesarias para el éxito de la integración del mercado 3/. Se aboga en favor del enfoque de la integración del mercado partiendo del supuesto de que en determinadas condiciones el comercio originado por la eliminación de las restricciones intrarregionales (creación de comercio) permite que los países participantes obtengan ganancias económicas que puedan superar las posibles pérdidas ocasionadas por la discriminación contra terceros países (desviación del comercio). Se hace hincapié en la movilidad de productos y factores, así como en el mercado, cuya expansión aumenta las oportunidades de aprovechamiento de las ventajas comparativas y las economías de escala, y proporciona un "terreno de capacitación" regional para las industrias nacientes. Las fuerzas del mercado garantizan la racionalización de la producción mediante una asignación más eficiente de los recursos. Los limitados resultados de los esfuerzos regionales en Africa, que se centraron en la integración del mercado, se han debido en cierta medida a la inadaptación del concepto al contexto local.

29. En general, en las agrupaciones africanas de integración no existen las condiciones necesarias para la integración económica (y la creación de comercio). En Africa, las agrupaciones de integración se caracterizan por lo siguiente: el comercio exterior suele ser grande en comparación con la producción interna; el comercio intrazonal es poco importante en comparación con el comercio total; las exportaciones consisten principalmente en productos primarios enviados a los mercados de los países desarrollados y en general su producción no se efectúa en condiciones de proteccionismo por lo que la integración no afectará necesariamente a la asignación de los recursos

existentes; las importaciones consisten principalmente en bienes de capital, productos intermedios y manufacturas acabadas, que esos países no producen en absoluto o producen en cantidad insuficiente, y no son necesariamente sensatas desde el punto de vista arancelario; y las estructuras de producción tienden a ser más competitivas que complementarias 4/. No obstante, es preciso matizar la opinión de que la falta de complementariedad constituye un obstáculo para el comercio y la integración (véanse los párrs. 46 a 49, más adelante). No obstante, en general todos los elementos antes enumerados representan la antítesis de las condiciones necesarias para el éxito de la integración económica (y la creación de comercio). También representan la esencia de los principales obstáculos para el proceso de integración de África.

IV. OBSTACULOS PARA LA COOPERACION Y LA INTEGRACION AFRICANAS

30. Existe una larga lista de factores responsables de los malos resultados registrados en la aplicación del Plan de Acción de Lagos, y de los obstáculos con que ha tropezado. En diciembre de 1990, un grupo de expertos de alto nivel examinó en Lagos (Nigeria) la aplicación del Plan de Acción de Lagos. Llegó a la conclusión de que entre los principales factores que limitaban el éxito de dicho Plan cabe citar la falta de voluntad política, la excesiva preocupación por la soberanía nacional, una confianza excesiva en la financiación exterior, la falta de participación de las masas a nivel de base, la falta de coordinación entre los Estados miembros y entre los departamentos ministeriales de los gobiernos nacionales, y los defectos de los mecanismos de supervisión. Por razones de espacio, la presente sección se limita a exponer algunos de esos obstáculos que se consideran especialmente importantes para el progreso en esa esfera.

Niveles desiguales de desarrollo

31. Uno de los principales obstáculos en el camino hacia una mayor integración económica reside en los diferentes niveles de desarrollo de los posibles miembros y la consiguiente suposición de los miembros más pequeños o débiles de que los beneficios de la liberalización uniforme del comercio irán a parar a los países más desarrollados, en detrimento de los menos adelantados. En pocas palabras, para que un plan de integración tenga éxito no tiene que penalizar a ningún miembro, y sí en cambio asegurar que la distribución de los beneficios de la cooperación sea razonablemente equitativa. Cuando al principio hay desequilibrios entre los Estados o países miembros (como en el caso de Kenya respecto de sus dos vecinos del África oriental), se reforzará la tendencia a la desigualdad en la distribución de los beneficios obtenidos del comercio y aumentará la diferencia de ingresos entre los países ricos y los países pobres como consecuencia de la libertad de comercio. Esta distribución desigual es totalmente análoga a la existente entre naciones ricas y pobres que se describe en muchas críticas tradicionales de esas relaciones. Para que la cooperación y la integración subregional tenga éxito se precisa cierto grado de habilidad y orientación política regional y no puramente nacionalista, que a menudo no existe en muchos países.

Estructura del comercio africano

32. Africa exporta básicamente productos primarios e importa manufacturas y bienes de capital del mundo industrializado. Por ejemplo, en 1980 las exportaciones africanas de productos alimenticios, bebidas y tabaco (CUCI 0+1) y materiales crudos (CUCI 2) a las economías de mercado desarrolladas constituyeron el 78,5% de las exportaciones totales de dicho año; la cifra correspondiente a esas partidas en 1987 fue del 68%, lo que denota la estructura del PIB.

33. Esta estructura de la producción desempeña un papel fundamental en la configuración del comercio total de Africa. A pesar de los serios intentos realizados por las agrupaciones económicas subregionales de Africa para fomentar el comercio intraafricano, su nivel ha permanecido muy bajo durante los últimos 30 años. La composición de los productos objeto de comercio ha permanecido básicamente inalterada. Esta situación se debe a muchos factores 5/, y a menos que se eliminen esos obstáculos (y las instituciones e infraestructura pertinentes a fin de facilitar el comercio intraafricano existente y aplicado adecuadamente a nivel regional y subregional), la participación del comercio intraafricano en el comercio total no sólo permanecerá al nivel actual sino que incluso podría disminuir.

Diversificación limitada

34. Las razones que se citan habitualmente para justificar el fracaso de la integración son la existencia de una variedad limitada de productos que puedan ser objeto de comercio, el bajo grado de complementariedad económica y la poca importancia dada al comercio. Se suele decir que los países que tienen niveles de desarrollo comparables y estructuras industriales o producciones agropecuarias similares tienden a producir los mismos productos. Se afirma que la mayoría de países y agrupaciones africanos tienen unos recursos, unos suelos y un clima tan parecidos que producen los mismos cultivos, lo que limita las posibilidades de comercio intrarregional. En tales circunstancias, la creación de un mercado regional sólo podría conducir a un aumento modesto del comercio intrarregional.

35. No todos los estudios realizados sobre el comercio intrarregional han dado resultados concluyentes que puedan generalizarse en apoyo de este punto de vista. Koester utiliza diversos datos estadísticos para oponerse a esa opinión 6/.

36. El estudio de Koester llegó a la conclusión de que los mismos productos agropecuarios exportados a destinos de fuera de la región fueron importados por otros países de la COCDAM. La región gasta aproximadamente el 15% por término medio de los ingresos obtenidos de la exportación de un producto en importar el mismo producto de fuera de la región. El comercio intrarregional potencial, expresado en porcentaje del comercio exterior de productos básicos, con mayores posibilidades de comercio intrarregional sería por tanto importante: animales vivos (34%); carne (21%); maíz (72%); legumbres y hortalizas (76%); azúcar y miel (32%); piensos para animales (19%); aceites fijos de origen vegetal (33%). Una mejor integración del comercio intrazonal podría permitir ahorros importantes. Estos ahorros podrían conseguirse

mediante variaciones de precios, pero especialmente gracias al ahorro en gastos de transporte y seguros, que pueden ser elevados ya que la mayoría de esos países carecen de litoral.

37. Los cálculos que se indican a continuación son ejemplos de los posibles ahorros que se obtendrían en el comercio de cereales entre Zambia y Zimbabwe (si Zambia comprara a Zimbabwe, la totalidad o parte de estos productos, en vez de hacerlo en países extranjeros) 1/ (precios de 1977/78):

Zambia: necesidades de importación de <u>maíz</u> :	96.000 t/m
Comprado en el extranjero:	18 millones de dólares de los EE.UU.
Si se comprara en Zimbabwe:	8,5 millones de dólares de los EE.UU.
Ahorro:	9 millones de dólares de los EE.UU.
Zambia: necesidades de importación de trigo:	90.500 t/m
Comprado en el extranjero:	18,5 millones de dólares de los EE.UU.
Si se comprara en Zimbabwe:	4,5 millones de dólares de los EE.UU.
Resto comprado en el extranjero:	9 millones de dólares de los EE.UU.
Ahorro:	5 millones de dólares de los EE.UU.

Zambia podría atender todas sus necesidades de importación de maíz y la mitad de las de importación de trigo comprando excedentes de cereales en Zimbabwe, lo que le permitiría ahorrar un total de 14,5 millones de dólares de los Estados Unidos y quizás sus efectos se extendieran a toda la región.

38. Por otra parte, los supuestos de falta de complementariedad parecen verificarse en Africa occidental. En un estudio sobre el comercio intrarregional del Africa occidental 8/, se llegó a la conclusión de que existían considerables posibilidades de comercio de gran número de productos, como el aceite de palma, los textiles de algodón y las nueces de cola. No obstante, la expansión en esta subregión sigue estando gravemente limitada por la baja productividad, la sequía, las condiciones meteorológicas inciertas y la falta de diversificación.

39. El comercio intrarregional registrado aumentó más de cuatro veces durante el período comprendido entre 1970 y 1982, aunque aun así representó menos del 1% de las importaciones totales. El comercio de los principales cereales -maíz, sorgo, mijo y arroz- aumentó de las 4.000 toneladas por término medio registradas en el período 1970-1972 a 18.000 toneladas en 1980-1982.

Las importaciones totales de esas partidas aumentaron más de tres veces, pasando de 730.000 toneladas a 2,6 millones durante el mismo período, lo que pone de manifiesto bajos niveles de producción y una mayor dependencia alimentaria de las importaciones. Varios países de la subregión exportan pequeñas cantidades de cereales durante los períodos en que la cosecha es favorable. Por ejemplo, Côte d'Ivoire y Ghana exportaron algunas cantidades de maíz en 1984 y 1985. No obstante, se trata más de excepciones que de la regla, y los niveles de producción totales son tan bajos que los países no pueden generar excedentes exportables de manera sostenida, y mucho menos creciente.

40. Existe, no obstante, una cantidad considerable de comercio no registrado. En 1981, el comercio intrarregional registrado alcanzó un valor de 1.100 millones de dólares. Se estima que entre 1970 y 1982 el 40% aproximadamente del comercio intrarregional no quedó registrado. Se cree que este comercio alcanza un valor de aproximadamente 500 millones de dólares anuales desde 1977.

41. Dos factores explican en parte el problema de la complementariedad. Primero, el bajo nivel de diversificación significa que existen todavía pocos productos industriales. A medida que se diversifiquen las economías africanas y aumente la industrialización, irá eliminándose el obstáculo de la complementariedad. Segundo, existe el problema de los transportes y las comunicaciones. Considerada en conjunto, Africa presenta condiciones climáticas muy diferentes que corresponden a las principales zonas agroecológicas, y dispone de otros recursos naturales necesarios para una producción equilibrada y el mantenimiento de la vida, igual que cualquier otro gran continente.

42. Africa tiene gran variedad de regiones climáticas, lo que significa que la producción podría diversificarse de manera eficiente para superar el problema de la complementariedad si los sistemas de transporte, así como las comunicaciones y los vínculos comerciales, estuvieran mejor desarrollados y más orientados hacia el servicio del comercio intraafricano. En realidad, si se consideran los países del norte de Africa y la República de Sudáfrica (cuando ésta se convierta en un miembro plenamente aceptado de la economía internacional), y se incluye el Africa al sur del Sáhara como economía regional, existen posibilidades de una mayor autosuficiencia. El problema de la complementariedad y la presunta falta de diversidad de productos, más que plantearse como una insuficiencia inherente a la región, se plantea entre otras cosas porque los transportes y las comunicaciones son malos, falta información comercial y no existen vínculos comerciales.

Insuficiente desarrollo de la infraestructura

43. La infraestructura viaria ha sido históricamente concebida en la mayoría de los países africanos más en función de las exportaciones a los países desarrollados que de las necesidades del comercio nacional e intrarregional. Siguen siendo muy pocas las carreteras continentales, los ferrocarriles, las líneas aéreas y los servicios de telecomunicaciones que unen a los países de Africa. Las redes regionales de transportes y comunicaciones de la mayoría de las subregiones de Africa o bien están anticuadas y en estado ruinoso o son prácticamente inexistentes, situación que representa un formidable obstáculo

al comercio intrarregional. La mejora de la infraestructura regional [del transporte y las comunicaciones] y la prosecución de la integración de los mercados regionales y del desarrollo industrial tendrían un efecto de reforzamiento mutuo.

44. La experiencia muestra que no es posible conseguir en las distintas agrupaciones la plena integración de los mercados sin una infraestructura adecuada y eficaz de transportes y comunicaciones. Aunque ese sector requiere una gran densidad de capital y sigue dependiendo de la tecnología importada es posible aumentar a largo plazo su rendimiento mediante medidas eficaces en función de los costos y una mejor utilización de las capacidades existentes. En la mayoría de las agrupaciones en vías de integración hay necesidad de programas de inversión para rehabilitar y mejorar los elementos esenciales de las redes regionales integrales y establecer puntos de transbordo de un modo de transporte a otro en donde sean insuficientes o sencillamente no existan. Es mucho lo que puede conseguirse a largo plazo mediante la rehabilitación, la puesta al día y la coordinación de las capacidades existentes y a corto plazo mediante una explotación más eficaz de los modos de transporte existentes y de los servicios de comunicaciones. La UNCTAD cuenta con un programa eficaz de asistencia técnica cuya finalidad es prestar asistencia a los países africanos de esta zona. El programa merece apoyo especialmente debido a ser una condición imprescindible para el éxito de la integración regional.

45. A plazo más limitado hay necesidad de promover y desarrollar capacidades tecnológicas para fabricar material de transporte y comunicaciones y piezas sueltas para éste. Será fundamental mejorar, mantener y reparar las carreteras, los ferrocarriles, los aeropuertos y los puertos para que puedan hacer frente a un aumento del comercio intraagrupación. Urge aumentar los servicios de telecomunicaciones y correos para facilitar las relaciones entre los comerciantes del sector privado, lo que permitía un mayor aprovechamiento de las nuevas oportunidades que ofrecen el mercado y la inversión.

Inadecuación de los sistemas de pago

46. La infraestructura institucional es por lo general inadecuada. Una de las principales limitaciones al comercio intrarregional en el África subsahariana es la falta de medios para efectuar los pagos de las transacciones regionales. Aparte de los problemas generales relacionados con la balanza de pagos, que se encuentran en la base de estas dificultades de pago, los bancos comerciales regionales no han establecido relaciones suficientes entre ellos. En cambio mantienen sólidas relaciones con sus asociados de los países desarrollados. Los bancos centrales regionales mantienen, sin embargo, entre sí vínculos más estrechos. La Asociación de Bancos Centrales Africanos, y su Centro Africano de Estudios Monetarios, procuran fomentar la cooperación entre los bancos centrales africanos mediante el examen de problemas comunes. No existe, en cambio, un órgano comparable de carácter oficial para los bancos comerciales.

47. En 1976 la CEDEAO creó la Cámara de Compensación de África Oriental (CCA0), en un intento de mitigar las dificultades derivadas de los pagos. La Cámara de Compensación de la Zona de Comercio Preferencial (CCZCP) se creó en 1984, para los Estados de África meridional y oriental. Los resultados que, según la experiencia, se han obtenido con estos sistemas son dispares.

En la CCAO ha habido tendencia a la acumulación de créditos por países con divisas comparativamente fuertes y al aumento correspondiente de las cuentas deudoras de los países con divisas comparativamente débiles. Los costos de las transacciones fueron frecuentemente elevados y, los trámites necesarios para efectuar los pagos, por lo general, largos. Resultado de ello ha sido que sólo una reducida parte del comercio regional oficial pase en la actualidad por la CCAO. La parte del comercio intrarregional que pasó por la CCAO descendió de aproximadamente el 40% en 1983 a prácticamente cero en 1990. En cambio, en el caso de la CCZCP, se ha producido una alentadora progresión del comercio en el seno de la ZCP, que pasó del 9% en 1984 al 57% en 1989.

Problemas de convertibilidad

48. Se entiende en general por convertibilidad el grado a que se cambia una moneda nacional sin restricciones ni limitaciones respecto a la cantidad o el tipo de transacción. El grado en que se aplican las restricciones o limitaciones al libre cambio de una moneda es la medida de su inconvertibilidad.

49. La falta de convertibilidad de las monedas ha sido uno de los principales obstáculos a la integración y la cooperación regionales. La no convertibilidad aumenta los costos de las transacciones realizadas por los comerciantes y los inversores, especialmente cuando existe escasez de divisas. Por esta razón los países que son miembros de zonas monetarias con monedas convertibles han obtenido grandes beneficios de la integración comercial. En el marco, por ejemplo, de la CEDEAO, en la que la integración del comercio ha sido la característica dominante de la integración regional, los países de la Unión Monetaria del Africa Occidental tienen una sola moneda que es el franco CFA convertible a través del franco francés. Esta es la razón de los elevados niveles de intercambio entre esos países en comparación con los otros países miembros cuyas monedas están sujetas a diversos grados de restricciones. En las subregiones de Africa occidental y meridional al igual que en Africa septentrional, existen diversos grados de restricciones a las operaciones de cambio y de pago.

50. La evaluación de los resultados obtenidos por las unidades monetarias 9/ de Africa han de examinarse desde dos perspectivas: una de ellas desde el punto de vista de su contribución a la integración regional en conjunto. Dos son las uniones monetarias de Africa. Existe la zona del franco francés, que abarca a 14 países de Africa oriental y central además de las Comoras. Son los denominados países con cuentas de operaciones 10/. Existe, además, la zona del rand a la que pertenecen algunos países miembros del Africa meridional.

51. Desde el punto de vista monetario, la zona del franco CFA parece haberse beneficiado de la unión monetaria. La inflación se ha mantenido a un nivel aceptable y la convertibilidad de su moneda ha ayudado a los países de la zona a obviar algunas de las dificultades experimentadas por otros países africanos. En Africa oriental ha facilitado también el comercio entre ellos (véanse más arriba párrs. 26 y 27). Además, los países de la zona han gozado de tipos de cambio relativamente estables a diferencia de lo sucedido en otros países en desarrollo. Sin embargo, la relación fija que se ha mantenido

durante cerca de tres decenios entre el franco francés y el franco CFA ha empujado a la baja a los precios relativos de los productos comerciábles, alentando las importaciones y reduciendo la competitividad de las exportaciones. Se debate cada vez con mayor intensidad si las paridades establecidas hace algunos decenios entre el franco CFA y el franco francés siguen reflejando las realidades de hoy 11/.

52. En el caso de la zona del rand, la unión está dominada por Sudáfrica, principal polo de la región, y estrechamente vinculada a la Unión Aduanera del Africa Meridional (UAAM), de la que algunos de los Estados miembros obtienen considerables ingresos.

53. A corto plazo, cuando las estructuras de producción son sencillas, están sin diversificar y la complementariedad de su comercio es reducida, el volumen del comercio es escaso porque son pocos los bienes comerciábles. Por ello no puede considerarse que la convertibilidad constituya una restricción importante a la integración. Sin embargo, al adquirir mayor complejidad la estructura de la economía y aumentar el comercio, las restricciones a los pagos pueden convertirse en una inversión. Sólo la libre convertibilidad de la monedas permite el pleno aprovechamiento de las posibilidades económicas de un espacio económico ampliado. Los inversores que busquen obtener el máximo rendimiento de su capital dirigirían las inversiones a proyectos encaminados a satisfacer demandas regionales. Además, la mejora de la asignación de los recursos debería ser consecuencia no sólo del libre movimiento de capital sino también de la fijación de tipos de cambio cercanos al nivel de equilibrio para mantener la convertibilidad. Los efectos combinados de un medio que fomenta la racionalización de las inversiones y la mejora de las oportunidades de inversión pueden por lo general tener consecuencias importantes para la aceleración del crecimiento y la diversificación estructural de una economía regional. Un factor de este tipo contribuiría por sí mismo a eliminar una de las principales restricciones a la integración regional, como es la falta de diversificación.

Obstáculos no arancelarios

54. Los obstáculos arancelarios siguen siendo un grave impedimento al comercio en el seno de las agrupaciones africanas. La mayoría de las agrupaciones en vías de integración requieren la supresión total de los obstáculos arancelarios y no arancelarios y el establecimiento de aranceles externos comunes. Hay necesidad de volver a definir las normas de origen para alentar y no dificultar el comercio y la inversión entre países africanos. Debería conseguirse una mayor facilitación del comercio, incluidas las mejoras de los servicios de tránsitos y de seguro y la simplificación y armonización de la documentación relativa al comercio.

Función limitada del sector empresarial

55. La integración regional tiene por finalidad permitir a los países participantes beneficiarse del aumento de la eficacia y de las economías de escala. Por esa razón el sector empresarial debería ser la fuerza motora que captara esos beneficios. La integración del mercado exige el pleno apoyo del sector privado. Sin embargo, es característica de muchos países la existencia de numerosos impedimentos al debido funcionamiento del sector empresarial.

Entre ellos pueden citarse las restricciones a las exportaciones y las importaciones; los controles de cambio, y las restricciones cuantitativas y la prohibición de las importaciones. Además, la mayoría de los países africanos y en especial de los países subsaharianos han padecido un estancamiento en el último decenio, debido especialmente al empeoramiento de sus relaciones de intercambio, la escasez de monedas extranjeras para adquirir insumos, la adopción de políticas económicas aislacionistas, el aumento de la carga de la deuda, la mala gestión económica y la inestabilidad política. Además, las distintas perspectivas nacionales de la función que corresponde al sector privado en el desarrollo económico han dado una mayor complejidad a las empresas conjuntas y a las inversiones transfronterizas. Las cuestiones relativas a la propiedad, el carácter y tipo de las inversiones, la transferencia de dividendos y el empleo de no nacionales, entre otras, no están claramente definidas lo que genera inseguridad y a menudo plantea grandes obstáculos al comercio, desalentando a los posibles inversores.

56. Los gobiernos tienen que asegurar la existencia de un entorno que permita al sector privado el cumplimiento de su función y el desarrollo de sus posibilidades. Sin embargo, hasta ahora la función del sector privado en la cooperación e integración regionales de Africa ha sido mínimo. Debería concederse suma prioridad al aumento de la producción y el comercio de bienes y servicios así como a la diversificación de éstos. La función del sector privado en la consecución de estos objetivos será fundamental en el futuro. Es el sector que invertirá en empresas productivas, producirá bienes y servicios y los transportará a través de las fronteras nacionales. Medio importante para alentar al sector privado será el establecimiento de una coordinación más estrecha entre los objetivos de integración regional y las políticas de promoción del comercio. Para su consecución efectiva será necesario aplicar una segunda medida muy importante, a saber, una participación mayor y más intensa de las cámaras de comercio e industria y también de otros grupos del sector privado en la formulación de políticas.

V. TENDENCIAS RECIENTES

57. Varios acontecimientos recientes tendrán una profunda influencia en el proceso de integración y podrían determinar el éxito o el fracaso de tales intentos en Africa. En el continuo proceso de elaboración de estrategias de desarrollo por medio de la integración regional hay que tener en cuenta esos elementos. A continuación se examinan algunos de esos hechos nuevos.

Los designios de reforma de Africa

58. La adopción y aplicación generales de vastas reformas económicas por los países africanos es hoy un hecho establecido. También se da actualmente una progresión gradual hacia formas de gobierno más participativas. Ambos procesos tienen que ser alentados, sostenidos y apoyados por todos, en especial por los países e instituciones que colaboran al desarrollo de Africa. La trascendencia de esa evolución en el presente contexto radica en que puede aportar una importante contribución al proceso de integración africano. En una evaluación anterior ^{12/} de los resultados del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de Africa se llegó, entre otras cosas, a la conclusión de que uno de los

resultados positivos del Programa era la general aceptación por los países africanos de la necesidad de reformas económicas basadas en formas más flexibles de gestión económica orientada al mercado y un papel más importante del sector privado. La causa de esa aceptación es doble: a) el convencimiento de que los anteriores planteamientos de la gestión económica, ampliamente intervencionistas, no han funcionado; y b) la enérgica afirmación del principio de que el desarrollo de Africa incumbe primordialmente a los gobiernos y pueblos africanos.

59. La resuelta aplicación de un ajuste estructural y otras políticas de reforma económica eliminará alguna de las rigideces de la política económica nacional, promoverá respuestas flexibles a la dinámica de las relaciones económicas internas e internacionales y eliminará las distorsiones que a menudo entorpecen los planteamientos positivos de la integración. Como se ha dicho antes, la falta de convertibilidad de las monedas y las políticas económicas divergentes han sido un importante obstáculo para los esfuerzos de integración. Los países africanos deberían ahora avanzar, en la vía de las reformas, hacia una mayor armonización de las políticas macroeconómicas y eludir la actitud frecuentemente errónea de imponer limitaciones al comercio y los pagos. Los requisitos del ajuste no deberían desviar la atención de los objetivos de desarrollo e integración a largo plazo. Los programas de ajuste deberían en lo posible tener en cuenta sus efectos potenciales en la cooperación e integración regionales.

60. Como en el caso de las reformas económicas, los gobiernos africanos progresan actualmente hacia formas políticas más abiertas y participativas. Queda aún mucho camino por recorrer cualitativamente, pero se ha iniciado ese proceso. Es preciso inculcar una mayor conciencia de que también es posible hacer una aportación positiva al buen gobierno en un régimen constitucional aun sin ser el partido gobernante. Convendría alentar y fomentar esas nuevas tendencias para que por gobierno participativo se entienda búsqueda del consenso y una más amplia consulta de los sectores afectados por las políticas adoptadas. Esta evolución sentará las bases de contactos regionales y subregionales a nivel sectorial con un potencial de fortalecimiento del comercio. Los principales actores del sector privado, como las Cámaras de Comercio e Industria, la banca, la bolsa y otras instituciones podrían coordinar mucho más fácilmente sus políticas ya que su aplicación reflejaría las aportaciones de los propios participantes principales. La Federación de Cámaras de Comercio del Africa Occidental y la Federación de Cámaras de Comercio del Africa Central, por ejemplo, podrían desempeñar una función importante. De la misma manera la Asociación de Empresas Comerciales Africanas (ASATRADE) ^{13/} podría proporcionar una buena base para las consultas entre empresas de comercio exterior africanas y debería ser consultada acerca de las políticas relativas a su sector.

Dimensión regional de los programas de ajuste

61. Hasta ahora, la dimensión regional de los programas de ajuste estructural no ha sido considerada como un elemento de los esfuerzos de integración de todas las agrupaciones de integración regional de Africa. Actualmente se reconoce, sin embargo, que los programas de estabilización y ajuste estructural y sectorial, cuando se centran estrictamente en el ámbito nacional (como sucede generalmente), pueden constituir un nuevo obstáculo para el

comercio o la libre circulación de los factores y, por consiguiente, para la integración económica. Ahora bien, en la medida en que los programas de estabilización y ajuste eliminan las distorsiones que se sitúan en la raíz de la ineficiencia de la producción, la localización y los flujos de mercancías, esos programas pueden constituir un elemento favorable a la integración regional.

62. La cuestión de la dimensión regional del ajuste guarda relación con el problema más general de la coordinación de la política económica. La estrategia de integración del mercado basada en el reconocimiento del equilibrio entre la política a corto plazo de gestión de la crisis y la planificación a largo plazo conducente a una verdadera transformación requiere una relación armoniosa entre recursos humanos, industria, agricultura, comercio, cuestiones monetarias y financieras, ciencia y tecnología y transporte y comunicaciones. La coordinación de la política macroeconómica regional es indispensable para lograr una transición sin traumas de una política estrecha de alcance nacional a una política de ámbito regional. De ese modo, los programas regionales se inspirarían en los programas nacionales. La experiencia europea demuestra que los avances hacia la integración exigen generalmente una coordinación cada vez mayor de las políticas. La dimensión regional de los ajustes estructurales debería tenerse en cuenta desde la fase misma de concepción de los programas nacionales de ajuste estructural. Habría que adoptar un planteamiento general orientado al exterior y al mismo tiempo mantener cierta preferencia regional con respecto a las corrientes de mercancías, servicios y factores de producción.

Aparición de espacios económicos ampliados

63. La aparición de espacios económicos ampliados -como la Comunidad Económica Europea (CEE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y otros que se encuentran en proceso de creación, para no mencionar la Comunidad Económica Africana (CEA)- es otro factor importante de la dinámica del proceso de integración de África. Los países desarrollados de Europa y América del Norte y algunos de los países relativamente más desarrollados de otras regiones consideran que la creación de grandes mercados por medio de la integración constituye una base importante de su desarrollo futuro. Es evidente que los países africanos no pueden permitirse ir a la zaga. África debe recoger el guante y adoptar sus propias medidas. África puede evitar su marginalización mediante una acción resuelta y una voluntad política firme.

Creciente interés internacional por la integración africana

64. En las primeras etapas de los esfuerzos de integración de África, los países e instituciones que colaboran al desarrollo del continente prestaron escasa atención a ese proceso. Para las instituciones financieras multilaterales, que dudaban de sus beneficios, existía el peligro de que se creasen unas condiciones de mercado restrictivas. Aunque ideas preconcebidas quizás hayan contribuido a veces a ese escepticismo, se ha producido ahora un cambio de actitud. Países e instituciones reconocen el valor de la integración de África.

65. Varios factores contribuyeron a ese cambio de actitud. En primer lugar, la progresiva debilitación de los antiguos lazos coloniales y la creciente globalización de los mercados significa que los países africanos y los países e instituciones que colaboran a su desarrollo deben buscar un nuevo marco para sus relaciones económicas. En segundo lugar, la disminución de la tensión Este-Oeste y la adopción de políticas comerciales más liberales ha eliminado hasta cierto punto los temores y sospechas relacionados con el proceso. En tercer lugar, parece haberse cobrado ahora auténtica conciencia de que la cooperación y la integración constituyen una base más sólida y, de hecho, una vía más rápida para el desarrollo general de Africa. En cuarto lugar, muchos Estados africanos tienen un tamaño y unos recursos demasiado limitados para ser económicamente viables. Aunque este aspecto no haya sido expresado sin tapujos, los países e instituciones que colaboran al desarrollo de Africa sin duda se percatan cada vez más claramente de que su propio interés exige que apoyen el proceso de integración africano porque Africa, con su numerosa población y vastos recursos naturales, ofrece oportunidades muy superiores a las que ofrecen actualmente los pequeños Estados nación. Un mercado común africano con normas uniformes sobre inversiones, acceso a los mercados y otras medidas de liberalización del comercio podría ofrecer oportunidades inmensas en comparación con una multiplicidad de pequeños Estados, cada uno con su propia normativa.

66. Por consiguiente, la integración africana debe progresar en un contexto mundial; las posibilidades que la integración podría ofrecer a la región misma y al comercio mundial en conjunto son ingentes. Esa nueva manera de percibir el proceso de integración de Africa y el egoísmo bien entendido de la comunidad internacional aporta otro elemento al incipiente consenso a favor de una mayor integración.

La Comunidad Económica Africana (CEA)

67. El Plan de Acción y el Acta Final de Lagos ya anunciaban la CEA como objetivo último del proceso de integración africano. A este respecto, la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Africana representa un hito importante en el proceso de cooperación e integración regionales.

68. El Tratado constituye el proyecto y plan detallado para la realización de un Mercado Común Africano y una Comunidad Económica Africana. Como se ha dicho antes, las economías de los países de Africa del Norte unidas a las del Africa al sur del Sáhara, incluida Sudáfrica, constituirían una fuerza económica formidable si pudieran actuar como una sola entidad. Una conciencia más aguda y reflexiva de este hecho podría alentar a los Estados a ver más allá de sus estrechos intereses nacionales y armarse de la voluntad necesaria para renunciar a algunas de sus prerrogativas soberanas en favor de un bien común más elevado. Esta empresa, siempre que se tuviese especialmente en cuenta a los miembros más débiles de la comunidad, podría ser fructífera y convincente. Por otra parte, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Africana y el compromiso expresamente asumido por los Estados africanos de aplicar las medidas en él establecidas ha aportado un nuevo elemento en la marcha hacia la cooperación e integración económicas de Africa.

Sudáfrica

69. La posible entrada futura de una Sudáfrica no racista como miembro plenamente aceptado de la comunidad internacional es un importante reto para el proceso de integración. La República de Sudáfrica, con un PNB de 288.000 millones de rand (aproximadamente 96.000 millones de dólares), a los precios de mercado de 1991, es una de las economías más importantes del continente africano. En relación con la subregión del Africa meridional, es la economía dominante. A diferencia de sus vecinos más próximos y de muchos otros países africanos, la estructura de su economía es más diversificada y posee un nivel relativamente más alto de tecnología. El país es autosuficiente en producción agrícola y alimentaria y puede generar excedentes suficientes para satisfacer una parte considerable de las necesidades de la región. Posee igualmente un importante sector manufacturero que en 1990 representaba el 22,8% del PNB y empleaba un 13%, aproximadamente, de la población activa del país, así como a miles de trabajadores de los países vecinos.

70. Se ha afirmado, en cambio, que actualmente Sudáfrica posee uno de los peores sistemas de distribución de la renta del mundo 14/. Para corregir esta situación será preciso proceder a una reestructuración fundamental de muchos aspectos de la economía, lo que requerirá recursos importantes. Sin embargo, la República de Sudáfrica es una fuerza importante en la economía regional y desempeñará en ella un papel destacado. Ahora bien, la política de apartheid aplicada hasta ahora ha hecho que los contactos formales entre la República de Sudáfrica y sus vecinos en relación con el proceso de integración regional hayan sido escasos. A medida que mejore la situación y que los mandatos de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los contactos con Sudáfrica lo permitan, será necesario empezar a allanar el camino para su posible participación en el proceso de integración regional, en consulta con las autoridades competentes 15/.

VII. ORIENTACIONES PARA EL FUTURO

71. Las anteriores secciones suministran antecedentes del proceso de integración africano. Nuestro propósito es ahora, sobre la base de este análisis, buscar algunas señales que sirvan de guía para los adalides de la integración regional africana.

Ejecución del programa de la CEA

72. El Tratado que crea la Comunidad Económica Africana proporciona un derrotero para alcanzar una economía regional plenamente integrada y un mercado común. Tiene la ventaja de pormenorizar con cierto detalle las diversas etapas del proceso. Ello ha de facilitar su ejecución, siempre que exista la voluntad política de trascender los estrechos intereses nacionales. Además, las reformas económicas y políticas en curso, orientadas a una mayor apertura, deberían facilitar el proceso. Un tercer factor es la presión derivada de la entrada en vigor de otros espacios económicos ampliados. Esto aumenta el riesgo de que Africa pudiera marginalizarse a sí misma con su inacción. Es pues vital que exista una determinación inequívoca de ejecutar los diversos elementos del tratado. La responsabilidad primaria recae sobre

los gobiernos africanos y sobre los mismos pueblos. No obstante, la asistencia y el apoyo de los asociados en el desarrollo de Africa y de los órganos internacionales, inclusive las instituciones financieras multilaterales, servirán para acelerar el proceso. Muchos aspectos del Tratado requieren una redacción técnica, consultas y procesos de negociación complejos. Se abriga la esperanza de disponer de asistencia técnica para apoyar los esfuerzos de las mismas regiones en esta esfera. Se trata de un campo en el que la UNCTAD puede hacer una contribución sustancial.

Continuación y profundización de la reforma

73. Las reformas en curso constituyen un antecedente indispensable para la cooperación y la integración regionales y deben seguir adelante. Las características importantes que hay que conservar serían la apertura, la orientación hacia el mercado y la flexibilidad. El proceso de reforma debe además adaptarse a realidades cambiantes. El objetivo final debe ser un crecimiento sostenible a largo plazo mediante la diversificación y la transformación estructural. Sin embargo, los beneficios de los programas de ajuste estructural tienden a producirse a largo plazo y sus efectos acumulativos se aprecian, por lo general, sólo con el tiempo. Esta es la razón por la que importa persistir en ellos. En el actual ambiente mundial, ofrecen las mejores perspectivas de crecimiento y desarrollo.

74. A este respecto, el ajuste estructural y otros programas de reforma de las políticas deben tener cada vez más en cuenta sus vinculaciones regionales. Si bien estos programas son normalmente de concepción nacional, debe siempre tenerse en cuenta la posibilidad de establecer vinculaciones en el plano regional. Ellas deberían optimizar las posibilidades de explotar eficientemente la ventaja comparativa subregional y regional. Las instituciones financieras multinacionales y otros asociados en el desarrollo podrían explorar el potencial de programas de ajuste estructural de concepción regional en consulta con los países interesados siempre que se estime que la convergencia política entre ellos ha alcanzado una etapa apropiada para justificar esos esfuerzos. Además, al desarrollar sus políticas nacionales en el contexto de programas de ajuste estructural, las partes interesadas podrían procurar cerciorarse de que se tuviesen presentes posibilidades futuras de vinculaciones subregionales.

Diversificación

75. Después de muchos arranques en falso en varios países, es necesario ahora aprovechar plenamente el clima económico más favorable en muchos países africanos para volver a iniciar un programa de diversificación estructural. Ese tipo de programas debe basarse en la ventaja comparativa, la eficiencia y la necesidad de respuestas flexibles a las señales que da el mercado. Las recomendaciones de una mayor eficiencia en la producción de materias primas actuales han provocado fuertes reacciones ^{16/}. No obstante, no hay atajos para la industrialización. El realismo aconsejaría que los países se pusieran en marcha allí donde están y maximizaran lo que producen con mayor eficiencia. La eficiencia en la producción debería generar un excedente de materias primas a precios competitivos para su elaboración local. Además, vista la creciente competencia por el escaso capital internacional, el aumento del ahorro nacional será una fuente importante de inversiones. En armonía con

los niveles de ingreso y las posibilidades de ahorro de los países afectados, los enfoques para la diversificación serán necesariamente modestos, y su principal vehículo será la empresa pequeña y mediana.

76. Aunque no se conocen estudios que hayan procurado determinar definitivamente los méritos relativos del enfoque de la COCDAM sobre la cooperación y la integración regionales en comparación con otros, un enfoque sectorial descentralizado como el adoptado por los países de la COCDAM parecería ser el más recomendable. Al asignar responsabilidades para la coordinación sectorial a los países miembros, la COCDAM no sólo ha evitado una estructura administrativa sobrecargada en los niveles superiores sino que ha garantizado que la cooperación dentro de la subregión se efectúe al más elevado nivel.

77. El apoyo a la diversificación regional de Africa ha adolecido además de una insuficiente coordinación entre órganos y organismos que declaradamente asistían a la región con este objeto. Por ejemplo, la región podría beneficiarse mucho de una mejor cooperación entre la ONUDI, el Banco Mundial, la UNCTAD y el Centro de Comercio Internacional. Una estrecha colaboración entre estos organismos y otros podría además abarcar la posibilidad de vinculaciones subregionales y regionales.

Convertibilidad de la moneda

78. La convertibilidad es elemento indispensable en el proceso de integración. La persecución de este objetivo debe considerarse a la luz de aquel principio. Unas políticas macroeconómicas sanas son la base para lograr la convertibilidad. Es importante mantener una buena disciplina fiscal, evitar la inflación y, en general, aplicar políticas correctas de gestión de la demanda. A falta de un firme empeño en obtener la convertibilidad, la disciplina fiscal y monetaria ha estado ausente de muchos países africanos. Estos han reaccionado a menudo recurriendo a una restricción de los pagos, con lo que socavaban el proceso de integración. Sin embargo, la tendencia general hacia reformas macroeconómicas es buen augurio para una mayor convertibilidad y, por consiguiente, para la integración económica.

Armonización de políticas

79. Está claro que la integración no es posible si cada país insiste en diseñar y aplicar políticas nacionales sin tener presentes a sus vecinos ni la posibilidad de establecer vinculaciones. Esta advertencia se aplica tanto a las políticas macroeconómicas como a las sectoriales.

80. En la esfera macroeconómica, las instituciones financieras multilaterales que colaboran con los países en el desarrollo del ajuste estructural y otros programas de reforma pueden contribuir al proceso empezando por estimular la coordinación de políticas. Esto podría evolucionar en una segunda etapa hasta la armonización de las políticas de países con propósitos afines cuyas orientaciones básicas fueran suficientemente compatibles para que esas actuaciones tuvieran sentido. El nuevo enfoque entrañará probablemente un cambio de actitud por parte de los organismos interesados y de los mismos países. La experiencia, especialmente con el proceso de la CEE, muestra la

utilidad de comenzar temprano con la actividad de un núcleo de naciones acordadas. A medida que se amplía la convergencia de las políticas entre las diversas naciones y aumenta la confianza, otros países pueden y quieren sumarse.

Necesidad de enfoques flexibles

81. Aunque la meta de una Comunidad Económica Africana y de un Mercado Común Africano debe seguir siendo el objetivo, puede ser contraproducente un enfoque muy centralizado, que exija actos contemporáneos de todos los miembros en cada una de las etapas. Ello es obvio porque los diferentes países se hallan en diferentes niveles de desarrollo, están dotados de recursos diferentes y tienen diferentes capacidades de ajuste. Pueden, en consecuencia, hallarse en distintas etapas de la evolución o la reforma de sus políticas.

82. El enfoque flexible que se propugna es, en sustancia, avanzar paso a paso. El plan de varias etapas para lograr un mercado común africano consagrado en el tratado de la CEA prevé un período de transición que no exceda de los 34 años. Esto marca un importante derrotero. No obstante, se debería dar tiempo a los países que no lleguen a satisfacer los requisitos descritos dentro de los plazos previstos para que puedan participar cuando estén preparados 17/. La experiencia de la CEE señala la necesidad de observar el principio de subsidiariedad y aplicar el concepto de "geometría variable". Es obvio que se plantearán cuestiones acerca de si se puede permitir a los países gozar de los beneficios del núcleo de la unión aunque permanezcan fuera. Esta cuestión y otras análogas serán objeto de cuidadosa negociación, teniendo presente el objetivo final y la necesidad de arrastrar a los miembros más débiles de la comunidad. Esto representará la prueba definitiva de que existe realmente un espíritu de comunidad.

83. El segundo aspecto en importancia de la flexibilidad relacionado con las anteriores consideraciones es la cuestión de los costos y de los beneficios del proceso y de la unión a que finalmente se ha de llegar. La experiencia de la Comunidad Económica del Africa Oriental reveló que los temores de dominación por los miembros más poderosos podían fácilmente convertirse en un factor inhibitorio. Este fue el caso de Kenya con respecto a los demás países de la Comunidad. Se han expresado inquietudes parecidas respecto de países económicamente poderosos en otras partes de la región. Esta cuestión puede adquirir relieve a medida que progresen los esfuerzos por fomentar vínculos económicos regionales más estrechos con la República de Sudáfrica.

84. Los temores iniciales pueden ser superados si los países conocen su carácter transitorio. Al fin, cuando exista un mercado común con libertad de movimiento de bienes y servicios, así como de factores de la producción, los problemas pueden adquirir un carácter local, susceptibles de ser abordados por la comunidad en conjunto. Lo que, sin embargo, no es un gran consuelo para los países más débiles que aspiran actualmente a subir de categoría al convertirse en miembros de una comunidad de integración económica; son, por ende, necesarios, acuerdos bien definidos para atender a los temores, los intereses y las preocupaciones de los miembros más débiles. Los mecanismos de compensación, que han tendido a limitarse principalmente a la solución de reclamaciones, podrían también orientarse al tratamiento de lagunas en el desarrollo que están en la raíz de las disparidades.

Racionalización de los actuales órganos de integración

85. Hay simplemente un exceso de duplicación y solapamiento entre los órganos de cooperación y de integración de la región. La proliferación de órganos de integración económica ha llevado a menudo inevitablemente al solapamiento de los miembros componentes y a la duplicación de actividades, sin hablar de reglamentaciones y decisiones en conflicto. Sólo 14 países africanos no son simultáneamente miembros de dos o más agrupaciones. Dieciséis países pertenecen a tres o más. Dos (Burkina Faso y Malí) pertenecen a seis agrupaciones; uno (Níger) pertenece a siete. Los esfuerzos por racionalizar las diversas organizaciones intergubernamentales subregionales y sus instituciones, especialmente en esferas con solapamiento de funciones, deben seguir teniendo una elevada prioridad. La tarea no será fácil. Evidentemente, se han hecho intentos de "racionalizar" las actividades de la ZCP y de la COCDAM o incluso de fusionar ambas organizaciones. En enero de 1992, la autoridad de la ZCP (Jefes de Estado) pidió la fusión. Posteriormente, ambas organizaciones se han ido apartando más y la COCDAM se ha transformado en una comunidad. El caso de la COCDAM y de la ZCP puede ser especialmente difícil, pero hay varias otras agrupaciones de integración pequeñas y poco viables, que podrían beneficiarse de su fusión con otras. Con ello se ahorrarían recursos financieros y humanos escasos y se daría más fuerza a las mismas organizaciones. Facilitaría también mucho la tarea de la comunidad internacional en sus esfuerzos por dar apoyo a la integración africana.

Importancia del apoyo internacional

86. Hay pruebas de que los asociados en el desarrollo de Africa están ampliando el alcance y las características de su asistencia económica más allá del estrecho marco bilateral y procuran hallar medios para apoyar el proceso de integración regional 18/. El Banco Mundial ha expresado también el interés de apoyar la integración regional en Africa. El desarrollo proporciona un mayor ímpetu al proceso de integración y debe ser tenido presente. Al mismo tiempo, el proceso africano podría beneficiarse de la experiencia de la CEE. Los esfuerzos de integración requerirán frecuentes consultas y el apoyo de países que han hecho el mismo camino. Dado que las condiciones en Africa son mucho menos favorables, no todas las medidas que han dado resultados positivos en otras partes podrán ser reproducidas con el mismo efecto. Sin embargo los países africanos deben aprovechar plenamente la disposición favorable de otros países y de los organismos multilaterales con el fin de obtener el apoyo necesario para sus esfuerzos.

87. A este respecto, otras agrupaciones de integración regional deben seguir el ejemplo de la COCDAM e instituir intercambios y diálogos regulares sobre políticas con sus asociados en el desarrollo. Los foros que se centran en cuestiones concretas y se preparan adecuadamente deben mantenerse no sólo en el plano regional, como en el caso de la coalición mundial para Africa (Global Coalition for Africa), sino organizarse en el plano de las agrupaciones subregionales (como CEDEAO, la CEDEAC y la UMA). Los foros permitirían que se realizaran intercambios de opinión con asociados en el desarrollo sobre las iniciativas de integración regional de Africa, con miras a concretar qué se puede viablemente apoyar, no sólo con los propios recursos de la región sino también con ayuda de la comunidad donante.

88. El proceso de integración puede ser largo y complejo. Los países africanos necesitarán el apoyo de sus asociados en el desarrollo. Para conseguir y conservar este apoyo, será necesario mantener un diálogo positivo con ellos sobre los objetivos, las percepciones y las perspectivas de la región. Sobre todo, debe haber pruebas suficientes y continuas de una fuerte voluntad política entre los gobiernos africanos de procurar obtener la integración regional con eficacia y eficiencia.

89. La UNCTAD está lista para apoyar a Africa en esta empresa, facilitando un diálogo sobre políticas y respondiendo a las solicitudes de cooperación técnica de las agrupaciones económicas para la redacción de los diversos protocolos, compartir las experiencias de negociación de los esfuerzos de integración más afortunados, la infraestructura institucional del desarrollo y otras esferas.

1/ Los siguientes documentos, entre otros, proporcionan antecedentes generales: UNCTAD/ECDC/228, UNCTAD/ECDC/229, TD/B/C.7/94, TD/B/CN.3/2 y TD/B/CN.3/3.

2/ UNCTAD, "Regional and Subregional economic integration and cooperation among developing countries, adjusting to changing realities: The African Case", (UNCTAD/ECDC/228), 6 de agosto de 1992.

3/ Frank T. Joshua, "Experience of African regional economic integration" (UNCTAD Review, vol. 1, N° 2, 1989, pág. 64), se refiere a la opinión de Jacob Viner de que, según se dice las condiciones para la creación del comercio predominan a) cuando el comercio exterior actual de los hipotéticos miembros es pequeño en relación con su producción nacional; b) cuando una elevada proporción del comercio exterior se desarrolla ya con hipotéticos miembros; c) cuando hay grandes diferencias en la pauta de precios relativos de los productos manufacturados protegidos; d) cuando los derechos de aduana previos a la unión que gravan productos no producidos dentro de la zona son sensibles a los cambios arancelarios; y f) cuando las estructuras de producción de los hipotéticos Estados miembros son más complementarias que competitivas.

4/ UNCTAD/ECDC/228.

5/ Muchos estudios y análisis han individualizado obstáculos que se oponen al crecimiento del comercio intrarregional en Africa. Aparte de los estudios de la secretaría de la UNCTAD enumerados en la nota 1 supra, entre estos estudios figura John B. McLenegham y otros, op. cit., Proceedings of the Workshop on the Promotion of Regional Co-operation and Integration in Sub-Saharan Africa, organizado por el Instituto Universitario Europeo de Florencia (Italia), del 26 al 28 de febrero de 1992, bajo los auspicios de la Coalición Mundial para Africa y patrocinado por la Comisión de la CE; véase también el documento de la OCDE con la signatura DCD/DAC(92)21, anexo 2 y varios otros.

6/ Ulrich Koester, Regional Co-operation to improve food security in Southern and Eastern African countries; International Food Policy Research Institute (IFPRI), Estudio N° 53.

7/ Evidentemente, la sequía reinante en la subregión no encarece actualmente este argumento. No obstante, la pauta normal de producción y necesidades de consumo de estos países en el pasado demostraría que son posibles niveles mucho más elevados de comercio en granos entre ambos países.

8/ Mery E. Burfisher y Margaret B. Nussien, "Interregional Trade in West Africa: Agriculture and Trade in West Africa", Agriculture and Trade Analysis Division, Estados Unidos de América, Departamento de Agricultura, ERS Staff Report N° AGES 870330.

9/ Las teorías sobre la racionalidad subyacente a las uniones monetarias son resumidas brevemente por R. J. Bhata en The West African Monetary Union, an Analytical Review, IMF Occasional paper N° 35, mayo de 1985.

10/ La Unión Monetaria del Africa Occidental abarca Benin, Burkina Fasso, Côte d'Ivoire, Malí, el Níger, el Senegal y Togo, junto con el Camerún, la República Centroafricana, el Chad, las Comoras, el Congo y Gabón, son miembros de la zona del franco CFA con una cuenta de operaciones acordada con el Tesoro Francés. Conforme a este acuerdo, se da la convertibilidad del franco CFA en francos franceses a una paridad fija 50 francos CFA = 1 franco francés, con ciertas restricciones. El franco malí se cambia a una paridad fija de 100 francos del Malí = 1 franco francés.

11/ Se sabe que las autoridades competentes se han preocupado durante algún tiempo de la posible divergencia de esta paridad fija con relación a los tipos de cambio reales efectivos de los países del franco CFA. Para una reciente referencia a este problema, véase West Africa 21-27 diciembre de 1992, págs. 2186 y ss.

12/ Véase el documento de la UNCTAD con la signatura TD/B/1280, y especialmente TD/B/1280/Add.1.

13/ Para los detalles sobre el objetivo y otros pormenores, así como el programa maestro de acción de ASTRADE, véase UNCTAD/ECDC/219.

14/ Véase Mission to South Africa: Findings of the Commonwealth Eminent Persons Group on South Africa, publicado por Penguin Books para la secretaría del Commonwealth.

15/ Este cauto enfoque fue aprobado efectivamente por el FMI en previsión de que China y las diversas repúblicas de la antigua Unión Soviética se transformaran en miembros del Fondo. Lo importante es que esas iniciativas deben adoptarse mediante decisiones y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y respetar los deseos de las partes interesadas en Sudáfrica.

16/ La referencia dice relación con la reacción africana ante el informe del Grupo Fraser, así como a algunas reacciones populistas de la prensa.

17/ Este principio, en el contexto europeo, implica que debe asignarse la responsabilidad por una cuestión al órgano que represente el nivel en el que ésta puede ser abordada con mayor eficacia. El enfoque descentralizado de la COCDAM por el que se asigna la coordinación sectorial a los países miembros puede considerarse una variante de este principio. Este criterio falta en el sistema de la CEDEAO. El concepto de "geometría variable" reconoce que dentro de una organización debe ser posible el progreso para un subgrupo de Estados miembros y que otros se sumen en la medida y en el momento en que estén preparados.

18/ Véase Canadian International Development Agency (CIDA), Afrique 21, Une vision de l'Afrique pour le 21e siècle, donde un reciente examen de las políticas seguidas efectuado por el CIDA aboga enérgicamente en apoyo de un enfoque regional de los programas canadienses de asistencia en Africa. También el Japón está a favor de esta nueva tendencia. El apoyo de los Países Bajos a la coalición mundial para Africa y otros esfuerzos de integración regional refleja también la misma tendencia, así como el apoyo de varios países de la CE y escandinavos, especialmente para el grupo de países de la COCDAM.

ANEXO

Cuadro 1
 Perfiles por países de las principales agrupaciones
 de cooperación económica e integración de África

Países miembros	PNB por habitante (en dólares)		Porcentaje de la variación media anual del crecimiento real del PIB		Producción alimentaria por habitante 1979-81=100		Ayuda por habitante (en dólares)	Servicio de la deuda en porcentaje de las exportaciones	Deuda total (en millones de dólares)	
	1980	1989	1981-85	1986-90	1981-85	1986-89			1980	1989
<u>UAEAC</u>										
Camerún	960	1 000	9.5	-1.7	98	96	41	19	2 513	4 743
Congo	340	940	11.16	1.96	100	97	41	27	1 496	4 316
Chad	160	190	6.54	2.84	97	101	43	5	218	368
Gabón	3 900	2 960	1.98	0.92	91	81	121	12	1 513	3 176
Guinea Ecuatorial	..	430	0.5	2.92	..	..	..	19	76	228
República Centroafricana	320	390	2.4	1.62	94	90	64	14	20	716
<u>CEPGL</u>										
Burundi	200	220	5.12	1.86	99	98	37	33	166	867
Rwanda	240	320	2.4	-0.56	97	98	35	19	190	652
Zaire	630	260	1.72	1.78	98	95	19	22	4 860	8 843
<u>URM</u>										
Guinea	303	430	1.84	3.96	97	90	62	15	1 117	2 176
Liberia	580	..	-0.9	-6.96	100	95	23	..	686	1 761
Sierra Leona	320	220	-0.6	0.44	90	99	25	..	430	1 057
<u>CEDEAC</u>										
Burundi	200	220	5.12	1.86	99	98	37	33	166	867
Camerún	960	1 000	9.5	-1.7	98	96	41	19	2 513	4 743
Congo	340	940	11.16	1.96	100	97	41	27	1 496	4 316

Cuadro 1 (continuación)

Países miembros	PNB por habitante (en dólares)		Porcentaje de la variación media anual del crecimiento real del PIB		Producción alimentaria por habitante 1979-81=100		Ayuda por habitante (en dólares)	Servicio de la deuda en porcentaje de las exportaciones	Deuda total (en millones de dólares)	
	1980	1989	1981-85	1986-90	1981-85	1986-89			1980	1989
Chad	160	190	6.54	2.84	97	101	43	5	218	368
Gabón	3 900	2 960	1.98	0.92	91	81	121	12	1 513	3 176
Guinea Ecuatorial	..	430	0.5	2.92	..	..	..	19	76	228
República Centroafricana	320	390	2.4	1.62	94	90	64	14	20	716
Rwanda	240	320	2.4	-0.56	97	98	35	19	190	652
Santo Tomé	485	312	-3.88	4.52	..	85	..	45	24	131
Zaire	630	260	1.72	1.78	98	95	19	22	4 860	8 843
<u>CEAO</u>										
Benin	320	380	3.72	-0.1	101	114	54	7	417	1 177
Burkina Faso	240	320	4.92	2.96	101	116	32	9	334	756
Côte d'Ivoire	850	790	0.26	-0.96	95	95	35	41	5 848	15 412
Mali	240	270	1.72	6.6	102	97	57	19	733	2 157
Mauritania	440	490	-0.34	1.5	91	88	102	20	845	2 010
Níger	440	290	1.14	2.42	88	86	40	33	863	1 578
Nigeria	1 030	250	-1.82	3.18	99	98	3	21	8 934	32 832
Senegal	510	650	3.04	2.8	102	106	91	29	1 468	4 139
<u>COPCOM</u>										
Argelia	1 940	2 250	4.46	0.68	97	99	6	69	19 377	26 067
Marruecos	930	880	2.52	4.28	100	122	18	32	9 678	20 851
Mauritania	440	490	-0.34	1.5	91	88	102	20	845	2 010
Túnez	1 410	1 260	3.78	3.54	99	96	31	23	3 527	6 899
<u>CEDEAO</u>										
Benin	320	380	3.72	-0.1	101	114	54	7	417	1 177
Burkina Faso	240	320	4.92	2.96	101	116	32	9	334	756
Cabo Verde	520	760	4.82	2.24	61	84	..	..	20	130

Cuadro 1 (continuación)

Países miembros	PNB por habitante (en dólares)		Porcentaje de la variación media anual del crecimiento real del PIB		Producción alimentaria por habitante 1979-81=100		Ayuda por habitante (en dólares)	Servicio de la deuda en porcentaje de las exportaciones	Deuda total (en millones de dólares)	
	1980	1989	1981-85	1986-90	1981-85	1986-89			1980	1989
								1988	1989	1980	1989
Côte d'Ivoire	850	790	0.26	-0.96	95	95	35	41	5 848	15 412
Gambia	350	240	0.96	7.62	94	111	nd	11	137	342
Ghana	410	390	5.36	0	106	108	38	50	1 314	3 078
Guinea	303	430	1.84	3.96	97	90	62	15	1 117	2 176
Guinea-Bissau	130	180	7.32	2.04	108	116	..	4	132	458
Liberia	580	..	-0.9	-6.96	100	95	23	..	686	1 761
Mali	240	270	1.72	6.6	102	97	57	19	733	2 157
Mauritania	440	490	-0.34	1.5	91	88	102	20	845	2 010
Niger	440	290	1.14	2.42	88	86	40	33	863	1 578
Nigeria	1 030	250	-1.82	3.18	99	98	3	21	8 934	32 832
Senegal	510	650	3.04	2.8	102	106	91	29	1 468	4 139
Sierra Leona	320	220	-0.6	0.44	90	99	25	..	430	1 057
Togo	420	390	-1.64	3.18	91	89	52	19	1 045	1 185
ZCP										
Angola	725	620	0.12	4.12	93	14	14	42	nd	6 950
Burundi	200	220	5.12	1.86	99	98	37	33	166	867
Comoras	344	450	3.6	1.48	..	121	..	9	44	176
Djibouti	..	..	1.52	1.04	..	..	..	32	180	..
Etiopía	120	120	-0.14	3.88	93	90	14	39	804	3 013
Kenya	420	370	3.62	4.62	96	102	41	33	3 530	5 690
Lesotho	410	470	1.38	6.4	85	79	69	3	71	324
Malawi	180	180	3.12	2.68	85	95	48	28	821	1 394
Mauricio	1 180	1 990	4.46	6.82	101	101	54	10	467	832
Mozambique	..	80	-7.9	3.64	84	91	49	24	nd	4 737
Rwanda	240	320	2.4	-0.56	97	98	35	19	190	652
Somalia	140	170	3.5	1.18	94	97	72	34	660	2 137
Swazilandia	820	900	3.3	5.06	100	99	..	5	206	281
Tanzania	280	120	0.44	3.68	95	89	39	17	2 572	4 918
Uganda	280	250	2.22	3	99	86	24	81	733	1 808

Cuadro 1 (conclusión)

Países miembros	PNB por habitante (en dólares)		Porcentaje de la variación media anual del crecimiento real del PIB		Producción alimentaria por habitante 1979-81=100		Ayuda por habitante (en dólares)	Servicio de la deuda en porcentaje de las exportaciones	Deuda total (en millones de dólares)	
	1980	1989	1981-85	1986-90	1981-85	1986-89			1980	1989
	Zambia	600	390	0.74	-0.2	91	96	50	12	3 266	6 874
Zimbabue	710	650	3.44	3.12	96	94	28	26	786	3 088
<u>UAAM</u>										
Botswana	780	1 600	11.7	8.44	88	68	133	4	133	513
Lesotho	410	470	1.38	6.4	85	79	69	3	71	324
Sudáfrica										
Swazilandia	820	900	3.3	5.06	100	99	..	5	206	281
<u>COCDAM</u>										
Angola	725	620	0.12	4.12	93	85	14	42	nd	6 950
Botswana	780	1 600	11.7	8.44	88	68	133	4	133	513
Lesotho	410	470	1.38	6.4	85	79	69	3	71	324
Malawi	180	180	3.12	2.68	85	95	48	28	821	1 394
Mozambique	..	80	-7.9	3.64	84	91	49	24	nd	4 737
Namibia	..	1 030	-1.38	2.88	90	92	26	..	..	..
Swazilandia	820	900	3.3	5.06	100	99	..	5	206	281
Tanzania	280	120	0.44	3.68	95	89	39	17	2 572	4 918
Zambia	600	390	0.74	-0.2	91	96	50	12	3 266	6 874
Zimbabue	710	650	3.44	3.12	96	94	28	26	786	3 088

Fuente: Naciones Unidas, Recuperación Económica de África, adaptado de: a) FAO Anuario Producción, 1989; b) United Nations World Population chart, 1990; c) United Nations World Population chart, 1990; d) UNCTAD, Los países menos adelantados, informe 1990; UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1991; e) Banco Mundial, World Debt Tables 1990-1991; Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990 y 1991.

Cuadro 2

Evolución del comercio africano intrazonal (1981 a 1990)

Agrupación	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A. <u>Valor del comercio intrazonal (en milles de dólares)</u>							
CEAO	396	297	300	416	488	500	575
CEDEAC	111	70	125	128	193	235	210
CEDEAO	944	1 018	970	1 132	1 298	1 167	1 280
CEPGL	7	10	8	8	10	7	7
COCDAM	258	200	226	308	304	..	..
UAEAC	146	50	84	103	117	193	180
URM	3	4	4	5	6	6	6
ZCP	482	333	372	487	506	582	..
B. <u>Comercio intrazonal, en porcentaje de las exportaciones totales de cada agrupación</u>							
CEAO	10.1	7.1	6.5	8.4	10.3	11.1	12.1
CEDEAC	2.4	1.4	2.8	2.9	3.7	5.0	3.8
CEDEAO	4.6	5.2	7.5	7.8	9.2	7.8	6.1
CEPGL	0.2	0.8	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6
COCDAM	5.7	4.9	5.9	6.1	5.0	..	..
UAEAC	3.0	2.0	3.0	3.2	3.7	4.1	4.3
URM	0.1	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7
ZCP	9.0	7.5	6.9	8.9	8.0	6.2	..

Fuente: UNCTAD, TD/B/C.7/AC.3/10: cuadro 1 y TD/B/CN.3/3.

Nota: Dos puntos (..) indican que no se dispone de datos.

**ENCUESTA SOBRE LA CALIDAD Y LA UTILIDAD DE LAS PUBLICACIONES
DE LA UNCTAD Y SOBRE SUS USUARIOS FINALES**

La secretaría de la UNCTAD desea obtener, en el contexto de sus actividades de evaluación de los programas y en respuesta a peticiones intergubernamentales, las opiniones de los usuarios finales, a fin de disponer de información básica que le permita evaluar la calidad, la utilidad y la eficacia de sus informes sobre investigaciones y sus publicaciones, entre otras cosas. Para poder realizar como es debido esa encuesta es de importancia capital que el número de respuestas sea suficiente y por ello le agradeceríamos que se tomara la molestia de responder a las preguntas que figuran a continuación, añadiendo todas las observaciones que desee formular acerca del presente documento.

1. **Título o signatura del documento.**

2. **¿Cuándo recibió usted el documento?**

3. **¿Cómo obtuvo usted el documento? (marque la(s) casilla(s) correspondiente(s))**

- | | | | |
|---|-----|--|-------|
| A través de una misión permanente ante las Naciones Unidas | () | En una librería de las Naciones Unidas | () |
| En un ministerio o servicio del gobierno | () | En una biblioteca universitaria | () |
| Directamente de la secretaría de la UNCTAD | () | A petición propia | () |
| Por haber participado en una reunión intergubernamental de las Naciones Unidas/UNCTAD | () | Por iniciativa de la UNCTAD | () |
| Por haber participado en un curso o seminario de formación patrocinado por las Naciones Unidas/UNCTAD | () | De otra manera (indíquela, por favor) | ..... |

4. **¿Con qué objeto utiliza usted principalmente el documento? (marque la(s) casilla(s) correspondiente(s))**

- | | | | |
|----------------------------|-----|-------------------------------|-------|
| Formulación de políticas | () | Enseñanza y capacitación | () |
| Análisis e investigaciones | () | Gestión | () |
| Legislación | () | Otros (indíquelos, por favor) | ..... |
| Información general | ( ) |  | ..... |

5. **¿Cómo valora usted el documento, por lo que se refiere a:**

Su utilidad para su trabajo (marque una casilla)

Excepcionalmente útil () ; Muy útil () ; Util () ; De utilidad marginal () ; Sin utilidad ()

Presentación

Su calidad, en los siguientes aspectos (marque una casilla en cada caso)

- | | Excepcional | Excelente | Buena | Suficiente | Deficiente |
|---|-------------|-----------|-------|------------|------------|
| Presentación y legibilidad | () | () | () | () | () |
| Originalidad de las ideas | () | () | () | () | () |
| Abundancia de la información | () | () | () | () | () |
| Actualidad de la información | () | () | () | () | () |
| Precisión técnica | () | () | () | () | () |
| Calidad del análisis, incluida su objetividad | () | () | () | () | () |
| Validez de las conclusiones | () | () | () | () | () |
| Claridad de las recomendaciones | () | () | () | () | () |
| Exhaustividad | () | () | () | () | () |

6. **Otras observaciones (en caso de haberlas)**

.....

.....

.....

Por último, le agradeceríamos que nos proporcionara la siguiente información :

Nombre Lugar de trabajo/Denominación de su función

Dirección

Sus respuestas se destinan al uso interno y se considerarán confidenciales. Le agradecemos su cooperación.

Por favor, envíe el cuestionario a : **DEPENDENCIA DE EVALUACION Y COORDINACION DE LOS PROGRAMAS
DIRECCION EJECUTIVA Y GESTION
CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
PALAIS DES NATIONS
CH-1211 GINEBRA 10**

