

LA UNION ADUANERA Y MONETARIA DE AFRICA DEL SUR

El cono del sur del continente africano constituye políticamente, tanto en su etapa formativa como en su actual estructura, ejemplo de esa complejidad de fórmulas de gobierno y de entidades políticas establecida por Inglaterra en sus dominios durante la era imperial, y que en gran parte han sobrevivido tras la independencia ¹.

En primer término, cabe señalar la rica, compleja y extensa República Sudafricana, resultado de la unión, en 1910, de El Cabo, Natal, Orange y Transvaal, territorios bajo dominio británico, que en dicho año alcanzan la independencia dentro del marco imperial, en el que permanecen hasta su secesión de la Commonwealth en 1961.

Pero a su vez dichos territorios habían nacido de un doble proceso político: el resultante de la lucha entre el poder británico y los colonos boers (de origen holandés, alemán, hugonote y portugués) allí establecidos, que culmina en la Guerra del Transvaal y, por otro lado, de la integración de diversos territorios, unos de población y gobierno autóctonos y otros bajo hegemonía boer, de cambiante administración y geografía: Tembulandia, Tongalandia, Pondolandia, Griqualandia, Namaqualandia y Zululandia², que pasan a la postre a formar parte de las cuatro provincias constitutivas de la actual República Sudafricana.

A su territorio hay que añadir el Africa del Sudoeste—Namibia según decisión adoptada por las Naciones Unidas en 1968—, antigua colonia alemana, posteriormente Mandato de la Sociedad de Naciones administrado por la Unión Sudafricana en la interguerra y hoy integrado *de facto* a la misma en el plano político y económico.

Junto a la República Sudafricana, y como resultado de la penetración inglesa en la zona y del reciente proceso descolonizador,

¹ Vid. para otra región geográfica el artículo «El Sudeste asiático, raíces históricas y sociales de un mundo conflictivo», publicado por el autor en el número 129 de esta REVISTA.

² Como puede observarse claramente, en este caso se han españolizado los nombres adoptados por los británicos.

coexisten tres naciones independientes de Gobierno autóctono: la República de Botswana y los Reinos de Lesotho y Swazilandia, cuyo monarca—Shobuza II—es, aunque el hecho sea poco conocido, el decano de los jefes de Estado del mundo, ya que ocupó su trono en 1922.

Cronológicamente es Lesotho el primer territorio que entra en la órbita británica. Situado en el camino del legendario *gran trek* boer y limítrofe con el recién creado Estado Libre de Orange, con el que sostuvo las guerras de 1858 y 1866, hechos que impulsaron a sus gobernantes tradicionales a solicitar la protección británica.

Acordada en 1868 el territorio pasó a denominarse Basutolandia por la etnia que lo poblaba, tras diversas incidencias políticas y una efímera incorporación a la Colonia de El Cabo, en 1884 se estableció definitivamente el Protectorado, que duró hasta su accesión a la plena independencia en 1966 bajo su dinastía tradicional.

La actual Botswana pasa a ser Protectorado británico en 1885, consolidándose tal *status* con la anexión de su parte meridional a la Colonia de El Cabo, mientras que la región norteña fue administrada como Protectorado de Bechuanalandia, que obtuvo su independencia el mismo año que Lesotho.

Swazilandia, por su parte, siguió un proceso similar: vio garantizada su independencia por Gran Bretaña en 1881, bajo dominio sudafricano por breve tiempo en 1903 pasó a ser protectorado inglés bajo sus monarcas tradicionales hasta convertirse en Estado independiente en 1968.

En los tres casos, como puede observarse, se solicitó por la población autóctona—o mejor dicho, por sus dirigentes—el protectorado británico ante el temor de ser absorbidos por los países gobernados por los boers, y tal circunstancia ha influido poderosamente en la ulterior evolución política de los mismos.

Al producirse la unificación e independencia de Sudáfrica en 1910, los tres «Territorios bantúes» —como eran conocidos en el lenguaje colonial— se mantuvieron fuera de la misma como protectorados británicos, aunque en un anejo al «Acta de Unión» se hacía referencia a dichos territorios, estando prevista su incorporación a aquélla caso de acuerdo, que nunca se produjo, de sus habitantes.

Su *status* en el medio siglo siguiente es de esa ambigüedad tan frecuente en el sistema imperial británico, constituían los High Commission Territorier con un Alto Comisario al frente de los tres Pro-

tectorados que simultaneó su cargo con el de embajador de Su Majestad ante el Gobierno de Pretoria.

En 1959 Gran Bretaña reiteró formalmente su intención de no incorporar los tres países a la Unión Sudafricana en contra de la voluntad de sus habitantes, y en 1962 el Gobierno—ya republicano—de aquella nación declaró su propósito de no reivindicarlos, abandonando uno de los postulados permanentes de su política exterior con anterioridad.

* * *

Son Botswana, Lesotho y Swazilandia, naciones de escasa población comparadas con la vecina República Sudafricana³, cuyo número de habitantes es diez veces superior al del conjunto de estos tres países, que a excepción de Botswana—en gran parte desértica—son de pequeña extensión.

Se trata además de naciones de economía precaria. Botswana y Lesotho se encuentran entre los veinticinco países señalados por la ONU como de menor grado de desarrollo, clasificación de la que queda excluida Swazilandia por su producción de asbestos, azúcar, madera y mineral de hierro, aunque tales productos estén en gran parte, al igual que su tierra agrícola, controlados por intereses foráneos.

Botswana en los últimos años ha comenzado a aprovechar sus recursos minerales potencialmente de grandes posibilidades, pero Lesotho en 1971 fue incluido por la ONU entre los seis países de menor desarrollo.

Por otra parte, la balanza comercial, tanto de Lesotho como de Botswana, acusa importante déficit⁴, y en los tres Estados existe una proporción altísima de dependencia comercial con la República Sudafricana⁵ tanto por su mayor desarrollo como por su proximidad y facilidad de comunicaciones, a lo que se une la gran importancia para Botswana, Lesotho y Swazilandia de las remesas de sus trabajadores en la RSA, proporción muy importante de su fuerza laboral.

³ Según el censo de 1972, Botswana contaba con 635.000 habitantes; con 1.080.000, Lesotho, y con 434.000, Swazilandia.

⁴ Así, por ejemplo, en 1973 Lesotho exportó productos por valor de 8.604.000 rands e importó por valor de 80.409.000 rands.

⁵ Swazilandia realiza el 80 por 100 de sus exportaciones a países ajenos al área aduanera, pero adquiere en la RSA el 80 por 100 de sus importaciones. El nivel de dependencia es similar o superior en los otros dos países: en 1973, el 97 por 100 de las importaciones de Lesotho procedían de Sudáfrica, que, a su vez, absorbía el 53 por 100 de sus exportaciones.

También dependen de su vecino para créditos, subvenciones y financiación, aunque Gran Bretaña todavía ayuda sustancialmente a Lesotho⁶, y tras la independencia los tres Estados han recurrido y obtenido ayuda considerable de organismos internacionales de financiación y de otras fuentes.

* * *

Todos estos factores geográficos, históricos y económicos han contribuido a forjar unos vínculos que se institucionalizan por primera vez en el Acuerdo Aduanero firmado el 29 de junio de 1910.

Ya desde finales del siglo pasado se pensó en la unión aduanera, facilitada tanto por razones geográficas, de infraestructura y comunicaciones, como por la existencia *de facto* de una moneda común.

En 1903 —concluida la Guerra del Transvaal— se convocó una conferencia aduanera en Bloemfontein que desembocó en la creación, siete años después, de la Unión Aduanera de Africa del Sur, que abarcaba a los cuatro países.

Los principales puntos del Acuerdo fueron los siguientes: establecimiento de un arancel externo común a los cuatro territorios que podía ser modificado por decisión de cualquiera de ellos; creación de una zona de libre comercio entre los mismos; administración de las aduanas por el gobierno sudafricano y pago con cargo a las mismas de un porcentaje de lo recaudado con destino a los tres Protectorados (*revenue pool*).

La participación de los cuatro miembros en los derechos aduaneros se hizo tomando como base las estadísticas comerciales de 1906-1908, correspondiendo a la Unión Sudafricana el 98,68903 por 100 de lo recaudado, a Basutolandia el 0,88575 por 100, a Bechuanalandia el 0,27622 por 100 y el 0,149 por 100 a Swazilandia.

Distribución coherente con el escaso nivel de desarrollo comercial de los tres Protectorados al comenzar el siglo y que durante muchos años constituyó una de sus principales fuentes de ingresos fiscales.

Durante el tiempo en que dicho Acuerdo estuvo en vigor se puso en evidencia que la Unión Sudafricana era el país más beneficiado por el mismo: aunque se establecía que el arancel externo podía ser modificado por cualquiera de los miembros, en la práctica tal competencia se convirtió en monopolio del Gobierno de Pretoria al no

⁶ Así, por ejemplo, en el presupuesto de 1974-75, contribuye con 4.720.000 rands, suma equivalente al 39 por 100 de las inversiones del programa de desarrollo.

haberse establecido un mecanismo que regulase la formulación de una política conjunta que, dado el *status* dependiente de los tres Protectorados, no podía realizarse sino por la Gran Bretaña como potencia administradora que no consideró la misma como tema prioritario.

Por otra parte, aunque se establecía para los cuatro países una zona de libre comercio, en la práctica Sudáfrica protegió con subvenciones—inexistentes en los tres territorios no autónomos—a sus productores de materias primas y con aranceles discriminatorios a sus incipientes industrias, evitando la competencia que podían hacerles las que eventualmente se crearan por los otros miembros, con lo que tan sólo en Swazilandia se inició el proceso de industrialización, aunque las fábricas allí instaladas fueron complementarias de las sudafricanas y cuando se trató de crear una industria de abonos competitiva con las de la Unión ésta se opuso a la misma.

Además, la zona de libre comercio sólo fue tal en el sentido de suprimirse los aranceles internos, pero no el régimen de contingenciación, que el Gobierno de Pretoria aplicó en diversas oportunidades a los productos procedentes de los otros tres países.

* * *

La evolución política y económica de los miembros de la Unión Aduanera impuso la modificación de la misma.

En 1961 Sudáfrica adoptó como unidad monetaria el rand, en lo que fue seguida por los otros tres territorios todavía bajo protectorado británico, a su vez estos últimos habían experimentado un cierto progreso económico y una creciente expansión comercial que convertía en inadecuado el marco del Acuerdo de 1910.

El Fondo Aduanero (*revenue pool*) constituía aún, al medio siglo de su creación, un rubro importante en los ingresos fiscales de los tres Protectorados, pero en términos relativos había disminuido su importancia y las cantidades ingresadas por dicho concepto resultaban a todas luces desfasadas con la realidad.

En 1960-1961 las cantidades percibidas con cargo al Fondo fueron de 648.000 rands por Bechuanalandia, 1.796.000 rands por Basutolandia y 301.000 rands por Swazilandia. Cifras, sobre todo la última, muy inferiores a lo que hubiera correspondido a una actualización del Fondo, tomando en cuenta la expansión comercial experimentada por aquellos países.

Ante estas circunstancias el Gobierno británico encargó a un estadístico, Mr. F. M. Lewes, que reexaminase la distribución del Fondo Aduanero, aunque la Metrópoli aceptó la proporción adoptada en el Acuerdo primitivo para su distribución entre los tres territorios, sin entrar en negociaciones con la República Sudafricana para su modificación y procediendo tan sólo a la redistribución del exiguo fondo asignado a los tres Protectorados, alterando las proporciones en favor de Bechuanalandia y Swazilandia, que habían mostrado mayor dinamismo comercial, y en perjuicio de Basutolandia.

La nueva distribución, que entró en vigor en el año económico 1965-1966, era del 0,47093 por 100 para Bechuanalandia; el 0,30971 por 100 para Basutolandia y el 0,53033 por 100 para Swazilandia, lo que representó para este último país el quintuplicar sus ingresos con cargo al Fondo en el plazo de dos años⁷.

* * *

La separación de Sudáfrica de la Commonwealth y la ulterior independencia de los Protectorados británicos, así como la evolución de las circunstancias económicas hizo imperativo la renegociación del Tratado de Unión Aduanera que culmina, tras laboriosas negociaciones que duraron nueve años, con la firma del Acuerdo de Pretoria el 11 de diciembre de 1969 entre Botswana, Lesotho, la República Sudafricana y Swazilandia que, reafirmando la Unión Aduanera, introduce modificaciones sustanciales en el Tratado de 1910.

Botswana, Lesotho y Swazilandia adoptaron un frente único y una política común en relación con Pretoria en el curso de las negociaciones, en las que se discutió fundamentalmente sobre la participación de los tres Estados en el Fondo Aduanero y el establecimiento de salvaguardias para favorecer su desarrollo económico.

Las principales diferencias entre el nuevo Tratado y el de 1910 radican en las medidas adoptadas para la protección de industrias en Botswana, Lesotho y Swazilandia, que afectan principalmente a este último país, en el que se han realizado proyectos de cierta importancia con capital foráneo (japonés, de Taiwan, etc.) y el establecer que el Fondo Aduanero a distribuir no se rija por un porcentaje fijo sino por una fórmula compleja en la que se toman en consideración los impuestos indirectos sobre la venta y consumo (*sales and*

⁷ Pasó de recibir 365.000 R. en 1964-65 a 1.587.000 en 1966-67. El año económico se computa siguiendo el sistema anglosajón, de 1 de julio a 30 de junio.

excise tax) y se aproxima a un régimen de cooperación económica por parte de Sudáfrica, más rica, a los tres Estados menos favorecidos.

El nuevo Tratado establece que los países miembros no podrán imponer contingentes ni impuestos de ninguna clase a los artículos «cultivados, producidos o elaborados» en la región aduanera, ni imponer derechos interterritoriales a importaciones procedentes de fuera de la misma, prohíbe también el establecimiento de tarifas discriminatorias en los transportes de mercancías entre los cuatro Estados y reafirma la libertad de tránsito comercial en el territorio de la Unión Aduanera.

El Arancel externo de la misma será el de la República Sudafricana, cuyas normas sobre impuestos de consumos serán también las aplicables, aunque se establecen excepciones en el caso de desastres naturales, acuerdos de asistencia técnica y de compromisos firmes adquiridos por Acuerdos internacionales.

La República Sudafricana no puede modificar unilateralmente sus aranceles sin previa consulta con los otros Estados miembros, a no ser por razones puramente fiscales o cuando se trate de una medida temporal para proteger una industria determinada.

El nuevo tratado prevee también en su artículo VI un régimen proteccionista para las industrias de Botswana, Lesotho y Swazilandia, que podrán establecer derechos adicionales durante un período de ocho años para el fomento de nuevas industrias.

El artículo XI establece las cláusulas de salvaguardia, que en parte neutralizan las disposiciones anteriores, en virtud de las mismas partes contratantes reconocen el derecho a cada uno de los miembros de prohibir o restringir las importaciones o exportaciones «por razones económicas, sociales, culturales o de cualquier otra índole» a excepción de las medidas de proteccionismo industrial no previstas en el Tratado, fórmula un tanto ambigua que, por otra parte, no establece un procedimiento de arbitraje en caso de diferencias.

Cabe señalar igualmente las modificaciones que introduce el artículo XIV en relación con la distribución del Fondo Aduanero, adoptando una compleja fórmula, sobre la que no entraremos ahora, y en cuya virtud se incorpora al Fondo la recaudación en concepto de impuestos de ventas y consumos y aumenta sustancialmente la participación en el mismo de Botswana, Lesotho y Swazilandia.

Se crea por último una Comisión Aduanera con representantes de los cuatro países cuyas reuniones serán trimestrales.

Dadas las dificultades técnicas inherentes a la aplicación del nuevo Acuerdo, se añadió al mismo un anejo (*Memorandum of Understanding*) en cuya virtud los gobiernos de Botswana, Lesotho y Swazilandia se comprometían a establecer una administración adecuada para la eficaz ejecución de los extremos acordados en el Tratado.

* * *

Es Sudáfrica la que recauda los derechos aduaneros en nombre propio y de los demás miembros de la Unión lo que, si ventajoso para éstos, implica el reconocimiento del carácter hegemónico de aquélla en el plano económico.

Hasta el presente su efecto más inmediato y positivo ha sido el aumento espectacular de la participación de los tres Estados menos desarrollados en el Fondo Aduanero. Así Lesotho pasa de recibir 1.400.000 rand en 1965-1966 a 17.300.000 rands en 1974-1975, cifra que representa algo más de la mitad de sus ingresos presupuestarios. Estas cantidades son para Botswana de 1.149.000 rands en 1965-1966 y de 12.500.000 rands en 1972-1973, con lo que a partir de dicho año pudo equilibrar su Presupuesto sin recibir ayuda de la Gran Bretaña como anteriormente. En Swazilandia el impacto ha sido proporcionalmente menor, dado su mayor nivel de prosperidad relativa, habiendo, además, aprovechado las cláusulas de salvaguardia para imponer desde el 1 de abril de 1973 un impuesto especial a la exportación del azúcar vendido fuera de la zona de libre comercio.

* * *

La existencia de una moneda común a los cuatro países desde el inicio del siglo se institucionaliza en 1974.

En 1972 se inician conversaciones entre los cuatro Gobiernos para crear una «zona del rand».

En septiembre de 1974, Botswana se retira de las negociaciones y anuncia que en el plazo de dos años emitirá su propia moneda, creará un Banco Central emisor, establecerá normas de control de cambios, sin supeditarse a terceros países, y que el rand sudafricano dejará de tener curso legal, aunque declarando que «cooperará estrechamente» con las autoridades de la RSA en el campo monetario.

LA UNIÓN ADUANERA Y MONETARIA DE AFRICA DEL SUR

En el mismo mes Swazilandia anunció la emisión de su propia moneda con el nombre de *emalangezi*, equivaliendo el *lilangezi*—unidad de cuenta—al rand sudafricano, que sigue siendo de curso legal como en las otras tres naciones.

El Acuerdo Monetario se firmó en diciembre de 1974 entre Lesotho, Swazilandia y la República Sudafricana.

En su virtud, se acepta el rand como unidad monetaria y de curso legal, pudiendo tanto Lesotho como Swazilandia emitir su propia moneda que estaría vinculada a la sudafricana y sólo con poder circulante en el país emisor.

Cada país signatario será responsable de su política monetaria e instituciones financieras, pero acepta el rand como valuta de curso legal, cuyas reservas de oro y divisas, garantía de la moneda común, serán responsabilidad exclusiva de la República Sudafricana.

Dicho Acuerdo asegura el acceso de Lesotho y Swazilandia al mercado de capitales sudafricano y, a su moneda, la vinculación a una divisa mundialmente cotizada.

Ambos países pueden acudir al Banco de Reserva de la RSA como institución de garantía y préstamos en última instancia, y las acciones y obligaciones emitidas por los mismos recibirán en una serie de casos—fondos de pensiones, seguros, etc.—igual trato que los nacionales por las instituciones de crédito sudafricanas.

El Acuerdo crea una Comisión de la Zona Monetaria («Rand Monetary Area Commission») que se reunirá regularmente y que actuará de árbitro en las disputas entre los Estados miembros.

El Tratado queda abierto a la adhesión de terceros países, es decir, Botswana y los que eventualmente alcancen su independencia en la región geográfica⁸.

El Acuerdo también establece una compensación por parte de la RSA a los otros dos miembros por su divisa circulante en los mismos, calculada—a estos efectos—en 12.500.000 rands en Lesotho y 15.500.00 rands en Swazilandia, por cuyo concepto han recibido un primer plazo de 1.500.000 rands y 1.900.000 rands, respectivamente.

No obstante tales ventajas, el Acuerdo reafirma la dependencia económica de ambos países en relación con la RSA, como se puso de manifiesto en octubre del pasado año cuando Sudáfrica devaluó su divisa en un 17,9 por 100 y procedió a imponer estrictos controles a

⁸ El Transkei, uno de los Bantustanes de la RSA, proyecta obtener su plena independencia el 28 de octubre del presente año; sus autoridades han manifestado ya intención de mantener el rand como unidad monetaria y solicitar el ingreso de dicho territorio en las Naciones Unidas, la OUA y la Unión Aduanera de Africa del Sur tan pronto sea proclamada.

LUIS MARIÑAS OTERO

la importación, sin consultar con los otros Estados participantes en la Unión Aduanera y en la zona monetaria, que tan sólo fueron informados inmediatamente antes de hacerse pública la devaluación, que lógicamente hubo de ser seguida por los mismos⁹.

* * *

Las estrechas vinculaciones económicas entre los cuatro Estados —en 1974-1975 la participación de Botswana, Lesotho y Swazilandia en el Fondo Aduanero fue de 66.400.000 rands, veinte veces superior a la de diez años antes— no ha coincidido con una política común, no se mantienen relaciones a nivel de Embajada, existen diferencias fronterizas y la actuación de Botswana, Lesotho y Swazilandia en los areópagos internacionales las más de las veces va a contrapelo de la línea de Pretoria.

Por su parte, estos tres países han mantenido relaciones mutuas con independencia de su vecino, desde 1964 y hasta hace pocos meses han contado con una Universidad común en Roma (Lesotho) y el 12 de noviembre de 1973 celebraron sus jefes de Estado una reunión en Gaberones (Botswana) en la que acordaron «en principio» celebrar reuniones y crear una Comisión Consultiva tripartita para el estudio de temas de interés mutuo.

LUIS MARIÑAS OTERO

⁹ Así como por Mozambique —ya independiente— que hubo de devaluar su escudo en igual proporción que la divisa sudafricana.