

LA COMUNIDAD DE AFRICA ORIENTAL

INTRODUCCIÓN

En su continente, la Comunidad de Africa Oriental ha sido considerada la asociación económica más promisoría. Significó un ideal que todos pretendieron copiar, por lo que consideramos que si la integración no funciona en Africa Oriental, donde aparentemente están dadas las mejores posibilidades, es muy difícil que pueda lograrse en otra parte del Africa.

La cooperación en Africa Oriental comienza como una iniciativa colonial británica a principios de siglo, orientada a la administración común de los territorios de Kenya y Uganda, primero, y más tarde Tanganyka, manteniéndose después de la independencia, dado que los tres países consideraron la conveniencia de la cooperación para el progreso de cada Estado y del área en general. Crean entonces, en 1967, la Comunidad de Africa Oriental (CAO). Lamentablemente, por distintos motivos que serán estudiados, este proceso de integración está en las postrimerías de su existencia, lo que nos lleva a ser muy poco optimistas con respecto a los otros procesos de integración en Africa.

1. ACTORES PRINCIPALES

1.1 Organizaciones económicas: Comunidad de Africa Oriental (CAO)

La Comunidad de Africa Oriental abarca una superficie de 1.759.334 kilómetros cuadrados, aproximadamente un 5,8 por 100 del continente, con una población de 42,8 millones de habitantes, es decir, el 10 por 100 de la población africana.

La CAO está integrada por tres países: Kenya, República Unida de Tanzania y Uganda. Es por ello que en esta parte se darán a conocer las principales características de los mismos¹.

¹ Los datos han sido tomados de las siguientes publicaciones: Information Division, East African Community: *The East African Community* (Nairobi, E. A. Community Printer, 1972); LLAMAZARES, JUAN: *Cómo vender en Africa* (Bogotá, Centro Interamericano de promo-

Cuenta la Comunidad con una importante red de comunicaciones entre los tres Estados miembros, particularmente el ferrocarril, cuya línea principal une a Mombasa con Nairobi (en Kenya), con Kampala (en Uganda). Las ramificaciones a Kisumo (Kenya)—puerto sobre el lago Victoria y base de la flotilla fluvial—y a Nankuyi (Kenya)—que atraviesan la zona agrícola—han sido importante factor de la integración. En Tanzania, la línea central atraviesa el país de oriente a occidente, desde *Dar-es-Salaam*, puerto del Indico, hasta Kigoma (Tanzania), puerto de importancia en el lago Tanganyka, y Mwanza (Tanzania), en el lago Victoria, con ramificaciones en la zona oriental que la comunican con Kenya.

Es de remarcar que no existen comunicaciones ferroviarias entre Tanzania y Uganda, haciéndose obligado el paso por Kenya. Hecho que ha contribuido a incrementar la gravitación de este país en la región.

La infraestructura de las comunicaciones entre los Estados hacen que frecuentemente la red ferroviaria o vial de ciertas regiones fronterizas se oriente hacia el país limítrofe y no al propio, por lo que se convierte aquél, en la práctica, en un mercado natural.

1.2 *Estados*

1.2.1 *Kenya*.—La República de Kenya, antigua colonia británica, adquiere su independencia el 12 de diciembre de 1963, convirtiéndose en república en 1964. Limita al este, con Somalia y el Indico, al norte con Sudán y Etiopía, al sur con Tanzania, y al oeste con Uganda. Su privilegiada ubicación se debe al hecho de ser puerta de salida al mar para varios países, particularmente Uganda.

Con una superficie de 582.646 kilómetros cuadrados, posee una población de 14,4 millones de habitantes y una densidad de población de 23 habitantes por kilómetro cuadrado. Es, de los tres países, el de mayor concentración urbana (16 por 100) y el segundo en número de habitantes.

Nairobi—la capital—y Mombasa son las dos ciudades más importantes. Esta última, que se levanta sobre una isla en el interior de una bahía, es el puerto principal, no sólo del país, sino de toda Africa Oriental.

ción de exportaciones, 1972); UNITED NATIONS: *African Statistical Year Book*, part. 3, East Africa (New York, United Nations, 1975); REFERENCE BUREAU INC. *World Population Data Sheet of Population* (New York, 1977).

Kenya posee buenas comunicaciones que la vinculan con las regiones cercanas y con el resto del mundo. Su ferrocarril (1.920 kilómetros) une Mombasa con Nairobi y Uganda, sirviendo como elemento integrador entre los dos Estados y como vía de acceso de este último país al mar.

Posee diez tribus principales y es el país con mayor proporción de extranjeros (4,4 por 100).

A pesar de que la superficie cultivada representa apenas una pequeña parte del territorio keniano, su fertilidad ha permitido que la agricultura cumpla un papel de primer orden en el desarrollo de la economía nacional. La producción del sector ocupa el 75 por 100 de la población activa y contribuye con el 50 por 100 de las exportaciones, principalmente con despachos de café, té, sisal, piretro y algodón. Kenya dispone de una oferta muy diversificada, lo cual proporciona una gran estabilidad a su economía, ya que no depende de los precios mundiales de un solo producto.

1.2.2 *Tanzania*.—La República Unida de Tanzania comprende el antiguo territorio de Tanganyika y frente a sus costas las islas de Zanzíbar, Penba y otras menores. Tanganyika era un protectorado alemán con un notable desarrollo económico antes de la primera guerra mundial. Cuando Alemania pierde la guerra, entrega el territorio a Inglaterra, en calidad de mandato de la Sociedad de Naciones. Desde 1890 los ingleses también habían declarado su protectorado sobre la isla de Zanzíbar. Tanganyika adquiere su independencia el 9 de diciembre de 1961 y dos años más tarde Zanzíbar, el 10 de diciembre de 1963. Ambas deciden fusionarse, para formar la República Unida de Tanzania el 22 de abril de 1964.

La parte continental limita al norte con Kenya y Uganda, al este con el océano Indico, al sur con Mozambique, Malawi y Zambia y al oeste con Zaire, Burundi y Ruanda; siendo el país de la Comunidad que más fronteras compartidas tiene. Es también el país de mayor superficie: 939.828 kilómetros cuadrados y con población más numerosa: 16 millones de habitantes, aunque en densidad ocupa el segundo lugar (16 habitantes por kilómetro cuadrado). La población se concentra en las costas y queda el centro, inhóspito, casi deshabitado, factor éste que actúa en forma negativa para las comunicaciones terrestres, no sólo nacionales sino dentro de la Comunidad. No obstante, este hecho se ve contrarrestado por la posesión de importantes puertos marítimos y lacustres.

También es Tanzania el país con mayor población rural (93,7 por 100), determinando su carácter eminentemente agrícola. La agricultura contribuye con el 40 por 100 al PBI y representa el 80 por 100 de las exportaciones. Sus principales productos son el algodón, café y sisal.

Las ciudades más importantes son Dar-es-Salaam (la capital) y Zanzíbar.

1.2.3 *Uganda*.—Después de haber sido dominada por más de setenta años por los británicos, la República de Uganda adquiere su independencia el 9 de octubre de 1962. País con 1/7 de su área total cubierta de lagos y pantanos, limita al norte con Sudán, al oeste con Zaire, al este con Kenya y al sur con Ruanda y Tanzania.

No obstante ser el más pequeño de los tres estados (236.860 kilómetros cuadrados) es el de mayor densidad de población: posee 49 habitantes por kilómetro cuadrado. Cuenta con 12,4 millones de habitantes, con una concentración urbana del 9 por 100, ocupando el segundo lugar en este último aspecto.

Kampala, la capital, se ha convertido en un importante centro para las comunicaciones terrestres y lacustres (comparte con Kenya y Tanzania el lago Victoria), para vasta zona de países limítrofes. Además su sistema de transporte ha sido un importante factor para su desarrollo económico, estando sus carreteras entre las mejores de Africa tropical. Con todo, el ferrocarril constituye todavía el principal medio de transporte de carga y es la conexión con el puerto marítimo de Mombasa, en Kenya, a través del cual se realiza el comercio exterior ugandés.

La base de su economía radica en la agricultura, actividad que proporciona el 60 por 100 del producto, y el 76 por 100 de las exportaciones. Las ventas de mayor volumen las constituyen los despachos de café, algodón y té.

II. SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LOS ACTORES

La Comunidad de Africa Oriental es una de las instituciones más viejas de cooperación multinacional en Africa, con una larga historia de propuestas de acercamiento económico y político. Según Mbakileki, los antecedentes de cooperación datan de fines del siglo XIX, cuando Gran Bretaña administraba los territorios africanos (Africa Oriental Británica)².

² MBAKILEKI, BERNARD: *Misión africana: intercambio de experiencias en la cooperación económica*, CEPA-INTAL (Buenos Aires, 19, 20 y 21 de abril de 1977).

Para B. W. T. Mutharika, los orígenes datan de 1917 cuando Uganda y Kenya forman una unión aduanera, bajo la cual los dos territorios constituían un mercado común que evolucionó hacia una unión económica (ya en 1902 se había creado una red ferroviaria y en 1905 un Banco y una Unión Postal entre Kenya y Uganda). En la Unión Aduanera existía una completa libertad de intercambio, acompañada por una tarifa externa común y un impuesto común³.

Siguiendo con los acercamientos comunitarios, en 1919 se creó, en el campo de la cooperación monetaria, la Junta Monetaria de Africa Oriental, que funcionó hasta 1966, año en el cual cada Estado creó su propio Banco Central y su propia moneda; y un Tribunal Común de Apelaciones de Africa Oriental.

Después de la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial, Tanganyika pasa a ser administrada por Gran Bretaña y se adhiere a la Unión Aduanera en 1927. En el período interbélico surgen gradualmente los servicios comunes regionales, los que al principio toman la forma de coordinación de los sistemas ferroviarios y unión de los servicios postales y telegráficos.

En 1924 una Comisión Parlamentaria Británica (la Comisión Ormsby-Gore) visitó Africa Oriental para considerar e informar sobre las medidas a tomarse para acelerar el desarrollo económico general de las dependencias de Africa Oriental y sobre las políticas coordinadas a seguir en asuntos tan importantes como transporte, cultivo de algodón y control de enfermedades. Entre las recomendaciones efectuadas en 1925, figuran sugerencias tales como la reunión periódica de una Conferencia de los Gobernadores de los territorios (incluyendo aquí a Rodhesia del Norte, Zambia y Nyasaland-Malawi), la formación de una unión aduanera más integrada entre los tres países (pues aunque ya existente, había divergencias en la interpretación y administración de la ley entre Tanganyika y los otros dos países), la uniformidad de las leyes comerciales en compañías, patentes, diseños y marcas comerciales, la creación de un Instituto Central de Investigación en Amani, etc.

En 1926 se reunió la primera Conferencia de Gobernadores de Africa Oriental Británica, como recomendaba el informe Ormsby-Gory y se decidió crear una Secretaría Permanente en Nairobi (Kenya), que sentaría las bases para la cooperación y coordinación en asuntos de interés común. Además recomendó la creación de tres Institutos de Investigación, para la agricultura, veterinaria y tripanosomiasis.

³ MUTHARIKA, B. T.: *Toward Multinational Economic Cooperation in Africa?* (New York, Praeger Publishers, 1972), p. 6.

También se creó una Oficina en Londres: «Oficina de Comercio e Información para las Dependencias Británicas en Africa Oriental» que se transformaría en Oficina de Africa Oriental, hasta su clausura en 1970.

La idea de Federación encontró apoyo en los colonos británicos en Kenya para crear una Legislatura Central elegida por los colonos europeos de los tres países. Para examinar las posibilidades federativas, el Ministerio de Colonias británico envió en 1927 una segunda comisión, bajo la presidencia de sir Hilton Young, quien reportó la necesidad de lograr una unión más fuerte de los tres países bajo una autoridad central, para tratar todos los asuntos referidos a ferrocarriles, puertos, rutas, correos y telégrafos, aduanas, defensa e investigación. Pero ni este informe ni las propuestas de sir Samuel Wilson tuvieron eco, de forma tal que la solución de todos estos problemas fue remitida a una comisión conjunta de las dos cámaras del parlamento británico. En 1931 rechazó la idea de un Alto Comisionado Federal, pero se manifestó favorable a la idea que la Conferencia de Gobernadores debería utilizar para asegurar una coordinación y cooperación efectivas, no solamente en servicios económicos particulares sino en todos los asuntos de interés común, cuatro áreas específicas: transporte, derechos de aduana y administración, servicios de investigación científicos y técnicos, correos y telecomunicaciones.

Es así entonces que comienza a reforzarse el proceso de unificación de servicios comunes entre los tres países. Durante la Segunda Guerra Mundial se incrementaron las actividades de intercambio. La Secretaría de la Conferencia de Gobernadores se convirtió en el canal de unión entre los Directores de los servicios y los gobiernos civiles. En 1945 el Gobierno británico trató de analizar los defectos inherentes al sistema de la Conferencia de Gobernadores, para racionalizar la estructura de los distintos órganos del Africa Oriental y darles un soporte legislativo y constitucional. Las propuestas incluían la creación de una Alta Comisión de Africa Oriental, una Legislatura Central, una sola Aduana y un solo Departamento de Recaudación de Impuestos, como así también una administración única de ferrocarriles y puertos.

2.1 *Alta Comisión de Africa Oriental*

De estas propuestas, aunque con menor poder del que originalmente se había pensado otorgar, es que se establece el 1 de enero de 1948 la Alta Comisión de Africa Oriental (East African High Commission: EAHC) única autoridad regional administrativa y legislativa que in-

tentaba consolidar las tres economías en una unidad más integrada sobre la base de un mercado común de facto. De cualquier manera, la creación de la Alta Comisión no involucraba una estrecha unión política ni una fusión de los tres gobiernos, que continuaron teniendo relación directa con el secretario de Estado para las Colonias, en Londres; retuvieron sus constituciones propias y su exclusiva responsabilidad en los servicios de administración básica y policíacos, salud y educación, agricultura, etc.

Una de las características de esta Alta Comisión, si la comparamos con las organizaciones anteriores, es su independencia como organismo supranacional. Integraban la Autoridad Ejecutiva, los gobernadores de Kenya, Uganda y Tanganyika, presidiendo las reuniones el gobernador de Kenya; con una Secretaría formada por un administrador, secretarios legales y financieros, un jefe de Correos y un comisionado para transportes. Las tareas legislativas competían a una Asamblea Central Legislativa elegida por los gobernadores y los miembros no oficiales de las legislaturas estatales, con poderes mucho más limitados comparados con la legislatura colonial. Esta Asamblea se reunió por primera vez en Nairobi, el 6 de abril de 1948, compuesta por siete miembros, más tres miembros designados oficialmente (uno por cada territorio) y trece miembros no oficiales que representaban a los distintos grupos étnicos del Africa Oriental. Dada la índole del pacto colonial, los de origen europeo constituían la mayoría en la Asamblea, aunque fuese el grupo humano más reducido de la zona, inferior en número al árabe, hindustán o africano.

La Junta Monetaria de Africa Oriental, directamente dependiente de la Tesorería Británica continuó funcionando al margen de la Alta Comisión.

Después del establecimiento de la misma, los servicios comunes de los tres países quedan bajo su jurisdicción conformando una urdimbre que ligaba a los tres territorios de forma estrecha, en materias de mutuo interés, y creaba una vinculación muy difícil de romper sin graves complicaciones económicas y administrativas. Los sistemas ferroviarios del área fueron unificados; se introdujo una tarifa común de transporte ferroviario. Los servicios postal y de telecomunicaciones fueron puestos sobre bases de sustentación propias, los departamentos de Impuestos—al Ingreso, Aduaneros y al Consumo—experimentaron una reorganización para volverse agencias eficientes; y el programa para obtener licencias en las nuevas industrias fue implantado sobre bases regionales. Al fin de la década de los años cin-

cuenta la Alta Comisión administraba cerca de treinta servicios y departamentos comunes.

Hasta 1961 la Alta Comisión no tuvo fuentes independientes de financiamiento. Los llamados servicios autónomos, ferrocarriles y correos, que operaban comercialmente, se autofinanciaban con la venta de servicios y con los beneficios del capital. Los otros servicios no autónomos eran financiados por los Estados miembros, lo que llevó a situaciones conflictivas al tener que ponerse de acuerdo sobre la división de los costos. Los fondos de la «Colonial Development and Welfare Fund» mantenían muchos de los servicios así como también lo hacían otras fuentes gubernamentales y algunas fundaciones privadas.

Mientras funcionó la Alta Comisión el tema de la Federación no fue abordado, coincidiendo aquellos años con el cenit de la presencia europea en Africa; años de intenso desarrollo en todos los campos y en los que resultaba difícil prever lo próximo que estaba el final de la hegemonía política de Europa en Africa.

En 1960 se encomendó a una comisión inglesa, la Comisión Raiman, que realizara un informe para efectuar cambios en la estructura supranacional, tendentes a mejorar la coordinación económica y facilitar el funcionamiento del organismo interestatal. Esta Comisión investigó el asunto llegando a la conclusión que el mercado y los servicios comunes habían beneficiado a toda Africa Oriental, y que, a pesar de que la participación en sus beneficios no había sido equitativa, ninguno de los territorios había estado en mejores condiciones por su propia cuenta. Para sofocar las quejas de Uganda y Tanganyika se estableció un Fondo Distribuible Común con dos propósitos esenciales: proveer de una fuente independiente de recursos para los servicios comunes y lograr una distribución fiscal equitativa entre los Estados. El Fondo recibiría anualmente el 40 por 100 del impuesto al ingreso de las empresas y el 6 por 100 de los impuestos al consumo y de las percepciones por derechos aduaneros en Africa Oriental. Después de aplicarse la mitad para financiar el costo de los servicios comunes, se distribuía el resto equitativamente entre los tres Estados. Sin embargo, este fondo no pudo establecer el equilibrio entre los mismos.

La desigual distribución de los beneficios y costos fue uno de los problemas más importantes que tuvo que enfrentar la región. Kenya país relativamente avanzado y bien dotado de recursos naturales y talento empresarial no africano, dirigió el movimiento integracionista; en tanto que los otros dos Estados continuaron siendo economías

campesinas orientadas hacia la exportación, particularmente Tanganyika que servía como mercado a la industria kenyana. Kenya se convirtió en los años veinte en el polo de desarrollo del área, con una agricultura muy diversificada y altamente productiva y un sector industrial en continuo ascenso. La aplicación de diferentes medidas de política económica y financiera por parte de Gran Bretaña hacia los tres países durante el período 1900-1950 y, especialmente, la gran prioridad dada para levantar la infraestructura en Kenya, junto con la concentración de la administración común y la implantación de otros servicios en este país, muestran la intención británica de crear en Kenya un polo de desarrollo para toda la zona del Africa Oriental. Para favorecer a Kenya se obtuvieron subsidios de la metrópoli, junto con un arancel protector del mercado común del Africa Oriental y tarifas de transportes diferenciales. La época de bonanza para las exportaciones tradicionales de Tanganyika y Uganda, durante los años de la Segunda Guerra Mundial, mitigaron el problema que afligía a ambos territorios; pero el argumento de explotación económica de Kenya vuelve a surgir cuando se produce el deterioro general del comercio mundial de productos básicos a mediados de la década de los años sesenta.

En el período 1954-63 las exportaciones intrarregionales pasaron de 16,2 millones a 55,4 millones de dólares y la participación de las exportaciones globales del área aumentó de 13 a 17 por 100. A mediados de la década del cincuenta, casi la mitad del comercio intrarregional consistió en manufacturas, permitiendo la industrialización de Kenya, un activo intercambio con los otros dos países con el resultado de que en el período 1959-63, Kenya participaba en las exportaciones intrarregionales con el 63 por 100, mientras que a Uganda le correspondió el 27 por 100 y a Tanzania el 10 por 100 restante⁴.

Los arreglos de la Alta Comisión perdieron vigencia en la era de la independencia y fue precisamente en este período cuando se trató de transformar el esquema de cooperación económica en una suerte de Federación Política de los tres Estados. Esta medida no sólo no fue posible sino que a partir de entonces se exterioriza con mayor intensidad la insatisfacción de Tanganyika y Uganda por la marcha del proceso de cooperación.

⁴ WJONCZEC, MIGUEL: «La Comunidad Económica de Africa Oriental», en *Revista Comercio Exterior* (México, octubre de 1967), p. 839.

2.2 Organización de los Servicios Comunes de Africa Oriental

Dado su *status* de fideicomiso, es Tanganyika el primero de los tres países que accede a la independencia, evento que obliga a replantearse sobre nuevas bases los vínculos entre los países y la sustitución de la Alta Comisión por un nuevo organismo. Es así entonces que el 9 de diciembre de 1961 se establece la Organización de los Servicios Comunes de Africa Oriental (East African Common Service Organization: EACSO) que tenía como principal objetivo racionalizar las funciones de los órganos responsables de los servicios conjuntos de ferrocarriles, correos y telecomunicaciones y navegación y administrar los asuntos relacionados con transporte, finanzas, investigación social y relaciones económicas. Esta Organización tenía la siguiente estructura: una Autoridad Ejecutiva, una Asamblea Central Legislativa y una Secretaría.

La Autoridad Ejecutiva estaba representada por los jefes de Gobierno, acompañados por los ministros, que se organizaban en cuatro Comités Ministeriales: Comunicaciones, Finanzas, Coordinación Industrial y Comercial y Servicios Sociales y de Investigación. Las decisiones debían tomarse por unanimidad. En sus comienzos la Autoridad estuvo formada por el presidente de Tanganyika y los gobernadores de Uganda y Kenya, todavía bajo dominio británico. Cuando ambos obtuvieron la independencia—en 1962 y 1963, respectivamente—la Carta de la EACSO se modificó, pasando sus presidentes a formar parte de la Autoridad.

La Asamblea Central Legislativa poseía 48 miembros (elegidos por las legislaturas de los tres países), siendo el secretario general y el legal elegidos *ex officio*. Del resto, 12 eran ministros miembros de los Comités ministeriales y nueve eran elegidos por cada Estado, generalmente entre los miembros del partido gobernante. Las decisiones de la Asamblea se tomaban generalmente por simple mayoría. Esta Organización también contaba con un secretario que era sólo un agente administrativo con poca capacidad de iniciativa.

Las dificultades de esta Organización eran estructurales, por ejemplo, el sistema de Comité no era enteramente satisfactorio porque sus miembros no podían divorciarse de sus intereses nacionales cuando servían a los intereses de la EACSO, eran más delegados por sus países que ministros de un organismo interestatal y, generalmente, preferían tratar los asuntos sobre los cuales ya había acuerdo en

lugar de tratar temas conflictivos. Otro inconveniente surgió con la localización de la sede en Kenya, dándole a la organización una orientación kenyana, no sólo por la mayor posibilidad de contactarse con el ministro de ese país, sino también por el predominio de personal kenyano dentro de la organización, aunque es importante reconocer que no era fácil reclutar personal de Uganda y Tanzania, por el mayor atractivo de los puestos estatales⁵.

Sobre las bases de algunas estructuras coloniales se reorganizaron los servicios: el sistema ferroviario de Kenya-Uganda y Tanzania fue unificado. Se desarrollaron los sistemas de recaudación de ingresos y en el caso de las aduanas y cobro de impuestos se unificaron las tres administraciones; los servicios postales se reorganizaron como una empresa comercial autofinanciada.

Además de los servicios comunes hay dos esferas de cooperación a ser consideradas: el mercado común y la moneda común. El mercado común de Africa Oriental fue esencialmente un ejemplo de integración al estilo *laissez faire*: la tarifa externa era común a los tres países; con sólo excepciones menores, no existían tarifas internas y relativamente pocas restricciones en el comercio interestatal; de allí la posibilidad de cierta integración entre las tres economías. Es importante mencionar las intenciones de los países de no influir y controlar la marcha del mecanismo del mercado: no existiendo una armonización global de políticas económicas.

Dos hechos indican la importancia del mercado común para los tres países: el primero es el tamaño del mercado de Africa Oriental que se ve ampliado, comparado con cada país en particular y de esa manera resulta más atractivo para la inversión y para las empresas manufactureras que lo que podría serlo individualmente cada país. Y el segundo es la amplitud del comercio interestatal que provoca un relativo alto grado de dependencia de los países, del mercado común.

Tampoco existe duda que el mecanismo del mercado funcionaba con ventajas para Kenya, en lo que concierne al desarrollo industrial. Durante un cierto período se acrecentó la diferencia entre los tres países, a pesar de que entre 1960 y 1964 hubo signos de cambio, el producto interno bruto en su conjunto de cada sector de la economía se expandió más rápido en Tanzania y Uganda que en Kenya. De cualquier forma, la conclusión general sobre el intento de medir las

⁵ HAZLEWOOD, ARTHUR y otros: *African Integration and Desintegration*, Oxford University Institute of Economics and Statistics and Royal Institute of International Affairs (London, Oxford University Press, 1967), pp. 72 y 73.

pérdidas y ganancias del mercado común es que ninguna demostración convincente ha probado que un país haya sido el absoluto perdedor; y si bien es ampliamente conocido que los beneficios del mercado común han sido distribuidos en forma despareja, no se conoce cabalmente la medida de la disparidad, lo que ha dado lugar a que los países exageren el monto de las pérdidas.

En cuanto a la moneda común, desde 1920 hasta 1966 la moneda circulante era común para los tres países (el chelín de Africa Oriental), y fue establecida por la Junta Monetaria de Africa Oriental. Durante este período el sistema monetario del área fue lo que se ha dado en llamar «la libra esterlina como sistema de intercambio (*sterling exchange system*)». A pesar de que la Junta Monetaria cumplió funciones en forma eficiente era inevitable que con la independencia se debiera considerar el establecimiento de un Banco Central que determinaría las políticas crediticias y tomaría a su cargo otras funciones importantes, como la administración de las reservas extranjeras y los controles del cambio.

Uganda, y particularmente Tanzania, estaban en contra del sistema bancario unitario, porque como presumiblemente la sede estaría en Nairobi las ventajas corresponderían a Kenya. Otro problema también era decidir la estructura del Banco Central, qué tipo de centralización se efectuaría y crear un sistema que pudiera funcionar ante la ausencia de un gobierno común en Africa Oriental. Según Okigbo, la mayor fuerza divisoria que afectó la integración provino del nacionalismo político y económico de los tres países⁶. Y el desequilibrio se hizo evidente en muchos aspectos:

a) La educación africana se desarrolló considerablemente más rápida en Uganda que en Kenya y Tanzania, posiblemente porque el Makerere College (la primera universidad del Africa Oriental Británica establecida en 1948) estaba situada en Uganda. Pero otra causa probablemente más significativa es el hecho de que tanto Kenya como Tanzania poseían una gran población de clase media europea y asiática ampliamente capacitada, no intentándose entonces educar los africanos hasta que éstos lograron el control en los resortes del poder político. En 1961 Kenya tenía 66.000 europeos, 178.000 asiáticos y 39.000 árabes. Tanzania 22.700, 90.500 y 27.600, respectivamente, y por contraste, Uganda poseía 11.600 europeos, 77.400 asiáticos y 2.100 árabes⁷.

⁶ OKIGBO, P. N. C.: *Africa and the Common Market* (London, Northwestern University Press, 1967), p. 148.

⁷ *Ibidem*, p. 148.

b) A pesar de ser Kenya la última en independizarse su preponderancia en la Comunidad fue evidente, porque desde la época colonial Gran Bretaña había efectuado inversiones mayores para convertirla en el polo de desarrollo del Africa Oriental; además, los principales puestos en la Secretaría y departamento de la Comunidad le correspondieron, ya que la sede estaba en Nairobi. Pero una vez que los empleos se convierten en tema importante en la política nacional, tienden a provocar fricciones en una organización supranacional revelando la urgente necesidad de dirigir la política nacional hacia la promoción de una movilidad entre los miembros de la unión.

Tampoco existe duda de que el mecanismo del mercado funcionaba con ventajas para Kenya, en lo que concierne al desarrollo industrial, pero de cualquier manera no puede ser demostrado que la unión aduanera no era enteramente responsable del mayor crecimiento manufacturero de Kenya. La posición geográfica de Nairobi tuvo mucho que ver con su atractivo para la inversión en la industria, que serviría no sólo a Kenya, sino a Uganda y parte de Tanzania. La distribución de la población en Tanzania y la naturaleza de la red de transportes en Africa Oriental, que hace que Nairobi sea el centro de más bajo costo para servir a Tanzania, que cualquier localidad en este país.

Además, la mayor población no africana de Kenya, ha provisto por mucho tiempo una mayor demanda de productos industrializados que en los otros países. A pesar de estas y otras razones para justificar el más alto nivel de industrialización en Kenya, aún persiste la creencia de que el responsable es el mercado común. Las insatisfacciones de Tanzania y Uganda, por su relativa falta de motivación para el desarrollo de la industria y con las dificultades creadas en la competencia con Kenya, van a ser factores que conduzcan a la disolución de la comunidad.

c) En una unión aduanera, la planificación estatal puede entrar en conflicto con los objetivos de la unión. En este caso, las rivalidades se generaron particularmente respecto al desarrollo industrial, porque cada uno de los tres países comenzó a planificar su desarrollo por separado y solicitar ayuda externa en forma independiente. Para evitar estos aspectos conflictivos, deben existir planes concretos para llevar la unión hacia la integración económica, con pasos claramente definidos y políticas comerciales coordinadas dentro del marco general. Estudios preparados por la Secretaría de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), enfatizaban la necesidad de tratar de manera diferente a los países miembros con un grado menor de

desarrollo económico y especializarse en el desarrollo industrial, mientras hacen uso máximo de las relaciones complementarias en la industria.

Además se acrecentaron las rivalidades cuando se produjo la localización de las industrias; Uganda y Tanzania adoptaron proyectos individuales olvidando las capacidades existentes en Kenya, pues al desarrollarse éstas libremente, coparían el mercado.

d) El mercado común se hubiera fortalecido de haberle otorgado mayores poderes al secretario general, ya que le daría a la organización una mayor claridad en cuanto a los fines, permitiéndole ejecutar un programa de desarrollo y acción y ayudaría a producir un cuerpo de burócratas con sentido de comunidad que podría influir en los aspectos que dividen al Africa Oriental; también sería necesario definir los propósitos de la unión a nivel nacional, para desarrollar el deseo de hacerla funcionar.

Muchos estudios plantean, más que analizan, los medios para un funcionamiento más efectivo, justifican su continuación y analizan cómo deberían ser compartidos los beneficios. Incluso el informe sobre el que se basó la transformación de la Alta Comisión en la Organización de los Servicios Comunes, no se dedicaba a analizar cómo podrían los órganos e instrumentos de la unión ser reforzados para asistir a la transición hacia un mercado común.

Si después de una historia de cuarenta o cincuenta años la unión aduanera no pudo convertirse en un mercado común, debe atribuírsele a sus fundadores por la falta de una perspectiva clara, a aquellos comprometidos con su funcionamiento, por la falta de objetivos identificables, y a los políticos, por perseguir fines nacionales inmediatos, sin tener en cuenta una historia de casi medio siglo⁸.

El informe Raisman dejó de ser una solución aceptable para enfrentar las tensiones en el mercado común, y así se pensaron nuevas medidas regulatorias. Discusiones ministeriales y estudios efectuados por la EACSO sobre las desigualdades en el mercado común, llevaron a lo que se conoció como el *Acuerdo de Kampala*, firmado en abril de 1964.

El rasgo central del Acuerdo de Kampala fue la búsqueda de una solución para el problema de las desigualdades en el funcionamiento del mercado común a través de la eliminación del desequilibrio comercial entre los tres países, gracias a acuerdos de localización o relocalización de industrias y a restricciones comerciales.

⁸ *Ibidem*, p. 150.

Los principios fundamentales del Acuerdo de Kampala son:

- 1) Acción inmediata entre ciertas firmas conectadas interestatalmente para incrementar la producción en Uganda y Tanzania.
- 2) Acuerdos para la localización inmediata de ciertas industrias de envergadura.
- 3) Aplicación de un sistema de cuotas o suspensión de cuotas para que las exportaciones de países con excedentes sean progresivamente reducidas e incrementada la producción local en los países con déficit.
- 4) Incremento de las ventas de un país con déficit hacia un país con excedente o superávit.
- 5) Un acuerdo en el mercado común sobre un sistema de promoción y localización de industrias para asegurar la equitativa distribución del desarrollo industrial de los tres países⁹.

El Acuerdo no pudo solucionar el problema del equilibrio industrial por tres cuestiones: en primer lugar, por la ausencia de acuerdos concretos referentes a los programas de industrialización y de una efectiva institución supranacional que los llevara adelante. En segundo lugar, por el establecimiento de industrias (manufactura de vehículos, lámparas, radios, fertilizantes) que aún no estaban suficientemente desarrolladas en los países en que residían. Por último, por la ausencia de una maquinaria de planificación conjunta que armonice las políticas de desarrollo de los tres países¹⁰.

La creciente importancia de una planificación individual del desarrollo dio como resultado la formulación de planes sobre la base de intereses y aspiraciones nacionales sin ningún tipo de consulta conjunta. Consecuentemente, cada país podía desarrollarse individualmente fuera del marco del acuerdo, hecho que iría en desmedro del mercado común de Africa Oriental.

En 1965 se comienzan a observar ciertos hechos que anticipan el resquebrajamiento del mercado común, y la ruptura de los vínculos de cooperación parecía un hecho. El Acuerdo de Kampala fue recibido como «un acuerdo para mantener el mercado común»¹¹; pero este convenio sobre la distribución de nuevas actividades industriales en escala regional nunca fue llevado a cabo y los desequilibrios comerciales continuaron.

⁹ MUTHARIKA, B. T. W., *op. cit.*, p. 267.

¹⁰ *Ibidem*, p. 150.

¹¹ *Financial Times* (London, June 17, 1964), cit. por HAZLEWOOD, ARTHUR y otros, *op. cit.*, página 101.

En enero de 1965 los jefes de Estado, reunidos en Mbale, aprobaron una versión ligeramente modificada del Acuerdo de Kampala, fracasando todos los intentos de formar una Federación.

El 10 de junio del mismo año, sin ponerse de acuerdo y sin publicar las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (a quien se le había pedido asesoramiento para la creación de un sistema bancario común), fue anunciado en los tres países la decisión de establecer su propia moneda—con el nombre genérico de chelín—y sus propios bancos. Estos anuncios fueron acompañados de recriminaciones por parte de los tres Estados, que llevaron la tensión a límites inusitados. Tanzania, unilateralmente, empezó a restringir las importaciones de productos de Kenya y Uganda, tanto como los provenientes del exterior de la Comunidad. Estas restricciones no sólo eran unilaterales sino que estaban fuera de lo contemplado en el Acuerdo de Kampala. La actitud de Tanzania incrementó el deterioro de las relaciones económicas entre los tres países y provocó una progresiva distensión de los acuerdos de integración.

Para octubre de 1965 se volvió a hablar de una Federación política en una reunión regional de la Comisión Económica para Africa celebrada en Lusaka (Zambia), firmada por Burundi, Etiopía, Kenya, Malawi, Mauricio, Somalia, Tanzania y Zambia; allí se acordaron los principios de Asociación como etapa previa a la creación de una comunidad de extenso ámbito regional. Desgraciadamente estas buenas intenciones no se concretaron ¹².

A fines de 1965 se estableció una Comisión ministerial sobre Cooperación del Africa Oriental, formada por los tres países y presidida por el profesor, político y economista danés Kjeld Philips, experto de Naciones Unidas, para que examinara las mejores formas de cooperación entre los tres países y recomendara sobre los problemas que afectaban al mercado común y a los servicios comunes. Su campo de acción fue definido de la siguiente manera: examinar los convenios existentes en Africa Oriental para la cooperación entre Kenya, Tanzania y Uganda y presentar recomendaciones aceptables para todas las partes afectadas sobre el funcionamiento futuro del mercado común, tomando debida nota del establecimiento de sistemas monetarios nacionales separados. Analizar en qué medida debían continuar los servicios comunes existentes, el financiamiento de los convenios de servicios comunes, la distribución de la administración de los servicios comunes

¹² El texto del Tratado de Cooperación de Africa Oriental podrá verse en el documento de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, *Cooperación e integración económicas entre países en desarrollo* (TDB/B/609) Add, 1, vol. III (Ginebra, 1976).

LA COMUNIDAD DE AFRICA ORIENTAL

en toda el área y los nuevos convenios constitucionales, legales y administrativos necesarios para promover la cooperación económica en el Africa Oriental.

Desde el comienzo de las negociaciones del nuevo tratado se percibió que a pesar de las diferencias en el área había un acuerdo común al más alto nivel político acerca de la necesidad de evitar la ruptura del convenio sobre cooperación económica y que el mercado común sería capaz de funcionar en el futuro sólo si se diera lugar a un crecimiento económico del área mucho más equilibrado que en el pasado.

A principios de 1967 la Comisión Philips llegó a un acuerdo y en junio de ese año los tres jefes de Estado se reunieron en Kampala y firmaron el Tratado para la Cooperación de Africa Oriental.

III. OBJETIVOS PERSEGUIDOS POR LOS ACTORES

3.1 *Objetivos perseguidos por la Comunidad de Africa Oriental-CAO*

3.1.1 *Objetivos.*—La Comunidad de Africa Oriental (East African Community: EAC) fue restablecida en Kampala (Uganda) el 6 de junio de 1967 por el Tratado de Cooperación de Africa Oriental, que entró en vigencia el 1 de diciembre de 1967.

La Comunidad de Africa Oriental unió a Kenya, Uganda y Tanzania en la tarea común de lograr un desarrollo acelerado y balanceado expandiendo sus actividades económicas.

El mercado común es el elemento integrador y la Comunidad administra una compleja red de servicios técnicos, económicos y sociales. El objetivo de la Comunidad es el fortalecimiento y la reglamentación de las relaciones industriales, comerciales y de otra índole de los Estados asociados a fin de lograr un desarrollo equilibrado y una expansión constante de las actividades económicas, a ser repartidas en forma equitativa (art. 2.º inc. 1).

Para lograr estos propósitos los Estados se comprometen a establecer un arancel externo común respecto a todos los bienes importados por la región desde terceros países, a abolir las restricciones comerciales entre ellos; a mantener entre sí la libertad de pagos necesaria para promover los fines de la comunidad; a efectuar la necesaria armonización de las políticas monetarias para el buen funcionamiento

de esquema; a dirigir conjuntamente los servicios comunes a los tres países, y a coordinar la política de transportes y la planificación económica (art. 2.º, inc. 2).

El mercado común que ya operaba de facto antes de la formación de la EAC posee ahora un texto con principios básicos afectando al comercio interno y al desarrollo industrial. Para promover un desarrollo industrial equilibrado se proponen tres medidas: 1) la armonización de incentivos fiscales; 2) la introducción de un sistema de transferencias de impuestos, y 3) el establecimiento del Banco de Desarrollo de Africa Oriental.

3.1.2 *Estructura*.—A nivel institucional la Comunidad consta de los siguientes órganos: la autoridad, los ministros, los ministros adjuntos, cinco Consejos Ministeriales, la Asamblea Legislativa, tres Tribunales Comunitarios: el de Apelación, el del Mercado Común y el Industrial, la Secretaría General, el Banco de Desarrollo, la Junta Fiscal y la Comisión del Servicio Civil.

La autoridad es el órgano principal compuesto por los presidentes de Kenya, República Unida de Tanzania y Uganda, responsables de la dirección general de la Comunidad. Se reúnen cuando lo consideran necesario—generalmente una vez al año—bajo una presidencia rotativa.

Los ministros son tres, uno por cada Estado miembro. Asisten y aconsejan a la autoridad en el ejercicio de sus funciones ejecutivas y residen en la sede de la Comunidad (Arusha, Tanzania). Las actividades ejecutivas están repartidas en tres ministerios: Finanzas y Administración, Mercado Común y Asuntos Económicos y Comunicación, Investigación y Servicios Sociales. Los ministros están divorciados de las responsabilidades nacionales, pero pueden asistir a las sesiones de gabinete de sus respectivos gobiernos. Constituyen el Comité de Ministros de Africa Oriental, responsable de la dirección colectiva de la Comunidad, están en todos los Consejos como miembros.

Los tres ministros adjuntos asisten a los ministros. Dedicados exclusivamente a la Comunidad residen en la sede.

Los cinco Consejos Ministeriales proveen de un foro de consulta a los Estados miembros y asesoran a la autoridad en materia de políticas generales relativas al desarrollo de la Comunidad. Ellos son: el Consejo de Finanzas, el Consejo de Comunicaciones, el Consejo de Mercado Común, el Consejo Social de Investigaciones y el Consejo de Planificación y Asesoramiento Económicos.

La Asamblea Legislativa legisla sobre cuestiones de la Comunidad y sus corporaciones. Entre sus miembros figuran el presidente, nom-

brado por la autoridad, los tres ministros y los tres ministros adjuntos, veintisiete miembros nombrados por los Estados asociados, nueve por cada uno, el secretario general y el asesor de la Comunidad.

La Secretaría General posee un secretario general elegido por la autoridad, cabeza de los Servicios del Fondo General. A él le compete la labor administrativa.

El Tribunal de Apelación es la más alta corte en los tres países: está compuesto por un presidente, vicepresidente y tres jueces de Apelación. Además los jefes de Justicia y los jueces de las Altas Cortes de los tres países son miembros ex officio. Las decisiones del Tribunal deben lograrse por mayoría; él es parte del sistema judicial de cada Estado y sus jurisdicciones se derivan de las leyes de cada Estado.

El Tribunal del Mercado Común debe asegurar el cumplimiento de la ley y de los términos del Tratado en la interpretación y aplicación del mismo. Está compuesto por un presidente y cuatro miembros elegidos por la autoridad. Aunque sólo los Estados miembros y no los particulares pueden ser actores ante el Tribunal, éste encontró no pocas reticencias para iniciar su funcionamiento, celebrando su primera reunión en Arusha el 7 de agosto de 1972, cinco años después de la entrada en vigor del Tratado.

El Tribunal Industrial constituye un órgano administrativo y disciplinario, encargado de los espinosos problemas del personal en el seno de la Comunidad.

Los objetivos del Banco de Desarrollo de Africa Oriental consisten en proporcionar ayuda técnica y económica para fomentar el desarrollo de los Estados miembros; otorgar prioridad al desarrollo industrial en aquellos de menor nivel de desarrollo; la financiación de proyectos dirigidos a hacerlos complementarios en el campo industrial, y cooperar en las actividades de las Corporaciones Nacionales de Desarrollo, establecidas en cada uno de los Estados de la Comunidad, con sede en Kampala cuenta con un presidente y una Junta de Directores, de los que cada Estado designa un titular y un suplente.

La Comunidad del Africa Oriental administra una serie de servicios técnicos, económicos, sociales y de investigación que antiguamente se hallaban a cargo de la Organización de Servicios Comunes del Africa Oriental. Los servicios de la Comunidad se dividen en dos categorías:

Las Corporaciones, que representan los cuatro servicios fundamentales: Líneas Aéreas (con sede en Nairobi, Kenya), Puertos (en Dar-es-Salaam, Tanzania), Ferrocarriles (con sede en Nairobi, Kenya) y Correos y Telecomunicaciones (en Kampala, Uganda). En la etapa de la EACSO las corporaciones dependían directamente del Comité Mi-

nisterial; por el Acuerdo de Kampala son autónomas, teóricamente autosuficientes en el plano económico y sometidas a un control bastante limitado por parte de la autoridad. Se espera que conduzcan sus negocios de acuerdo a los principios comerciales y de forma tal que los ingresos les permitan cumplir con sus obligaciones. Cada año los directores de las Corporaciones informan a la Asamblea Legislativa a través del Consejo de Comunicaciones.

Los Servicios del Fondo General o servicios no autónomos, que enumera, en cantidad de veintisiete, el anexo IX del Tratado, son necesarios para el funcionamiento de la Comunidad; siendo sus gastos sufragados por un fondo al que contribuyen los Estados miembros, dada la imposibilidad de que los mismos se autofinancien. Estos Servicios abarcan tanto la educación, la investigación, como los organismos técnicos (dedicados a salud, meteorología, agricultura, industria, pesca).

3.2 *Objetivos perseguidos por los Estados*

3.2.1 *Kenya*.—Existe una real diferencia en el nivel de desarrollo económico de los tres países, en especial del desarrollo industrial. Kenya arrastra desde la época colonial una estructura social etnoclasta (minoría de origen europeo y minoría asiática), que aporta mano de obra capacitada para incrementar el desarrollo industrial. Gran Bretaña crea en Kenya un polo de desarrollo concentrando en este país la mayoría de las inversiones británicas, y quedando Uganda y Tanzania como mercado natural de las manufacturas kenyanas: en 1963 absorbían el 20 por 100 de la producción industrial de Kenya^{12 bis}.

También influyó en el desarrollo desproporcionado de Kenya que la sede de la EACSO se estableciera en Nairobi, concentrándose en esa ciudad no sólo la infraestructura comunitaria, sino también las inversiones para las mismas.

Los tres países, como consecuencia de una administración colonial común, mantenían el mismo sistema político. Cuando adquieren la independencia cada país opta por una salida política diferente, que como consecuencia lógica trae aparejada una política económica distinta. Kenya se orienta hacia un capitalismo de libre empresa bajo la forma republicana de gobierno dentro de la Comunidad Británica de

^{12 bis} Coinciden en apreciación: ROBSON, PETER: *Economic integration in Africa* (London, George Allen and Union Ltd., 1968), p. 123-24; MARIÑAS OTERO, LUIS, *op. cit.*, p. 140, y WIONCZEC, MIGUEL, *op. cit.*, pp. 838-39.

Naciones. Este hecho trae como corolario desavenencias en la forma de encarar las políticas comunitarias con los otros dos países.

Con el «raid» israelí el 4 de julio de 1976 al aeropuerto de Entebbe, las relaciones entre Kenya y Uganda empeoraron progresivamente: Fronteras cerradas, nacionales expulsados, rutas bloqueadas para el transporte de bienes y «desapariciones» de kenyanos, presumiblemente ejecutados por soldados de Amín en Uganda¹³.

A partir de febrero de 1977 también Tanzania ha cerrado sus fronteras con Kenya.

3.2.2 *Tanzania*.—Ya hemos hecho notar el desigual desarrollo existente entre los miembros comunitarios; Tanzania ha sido uno de los países que ha sufrido la discriminación del Reino Unido en cuanto al desarrollo industrial. Este desequilibrio lo ha tratado de superar mediante inversiones provenientes de otros Estados: Noruega, Suecia, Holanda, República Popular China, Estados Unidos de Norteamérica, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, entre otros¹⁴.

Como puede observarse, no importa el sistema político del Estado que invierta, pero sí es importante que se regulen las inversiones, como aclara su presidente Nyerere. Esta posición es coherente con el socialismo comunal que intenta llevar adelante el presidente tanzanio.

El haber asilado en Tanzania al presidente Milton Obote, cuando éste fue derrocado por un golpe de Estado en Uganda, trajo como consecuencia un deterioro en las relaciones con ese país, ya debilitadas por la carencia de vías de comunicación entre los dos Estados. Como hemos visto, también el cierre de fronteras con Kenya alteró la normal relación con ese país. El cierre de fronteras por parte de Tanzania fue la respuesta del gobierno ante la actitud de inmovilizar los aviones de la Compañía Africana Occidental que Kenya, cuando se efectuaban festejos en Tanzania por el décimo aniversario de la declaración de Arusha y la revolución de Zanzíbar, impidiendo así el cómodo traslado de los invitados y obligando a Tanzania a contratar aviones de Mozambique. En represalia Tanzania se incautó de vehículos kenyanos en tránsito y cerró las fronteras intentado así perjudicar el turismo keniano que se beneficia con los «tours» a la zona norte tanzania. Pero, cual «boomerang», Tanzania también se ve perjudicada por la falta de suministros de bienes y alimentos por

¹³ AMERE, ABRAHAM: «The demise of East African Community», en *African Development* (London, october 1976), p. 1048.

¹⁴ LEGER, RICHARD: «Tanzania carves out an independent Course that Attracts support from both East and West», en *The Wall Street Journal* (New York, august 5, 1977).

parte de su vecino del norte ya que las cifras muestran que Kenya le exportaba para 1976 120 millones de dólares en bienes ¹⁵.

3.2.3 *Uganda*.—Idi Amin Dada, el 25 de enero de 1971, con un golpe de Estado depone a Milton Obote, presidente de Uganda y uno de los fundadores de la Comunidad. Desde entonces la autoridad no se ha reunido más, lo que hace imposible tomar decisiones. Además, Amin estableció un orden económico que dejó a Uganda en la quiebra sin poder pagar los gastos de la Comunidad ¹⁶.

Después del «raid» israelí, Amin acusa a Kenya de colaborar con la agresión permitiendo que los israelíes se reaprovisionaran en el aeropuerto de Nairobi; aunque para algunos observadores el problema radicaba en que Uganda simplemente no tenía dinero para pagar las deudas a Kenya ¹⁷.

Como la única salida al mar de Uganda es a través de Kenya, con la línea férrea que llega a Mombasa, cuando en 1976 Amin anuncia las reclamaciones de Uganda de 2/5 partes del territorio keniano, basándose en un mapa colonial, Kenya le pide que pague al contado las compras de nafta a la refinería de Mombasa. Esta demanda agota las magras reservas de Uganda provocando un desabastecimiento de combustible; en represalia Amin deja de enviarle electricidad, alegando que carecía de petróleo para hacer funcionar los generadores.

La crisis Kenya-Uganda trató de arreglarse con el «memorándum of Understanding» (Memorándum para el entendimiento), firmado en Nairobi en 1976, luego de tres días de negociaciones. Se espera que el memorándum ayude a normalizar las relaciones y retarde el proceso de desintegración de la CAO. Ambas partes han acordado retirar las tropas de las fronteras, saldar las deudas pendientes y dejar de lado las amenazas y acusaciones que venían efectuando a través de la propaganda y los medios de comunicación.

Como se observó, al analizar Tanzania, el exilio de Obote en ese país provocó una crisis en las relaciones entre ambos, hecho que se ve agravado por las constantes manifestaciones de Amin de que guerrilleros tanzanios intentan atacar el territorio ¹⁸.

¹⁵ «Africa up to date», en *Africa Report* (New York, may-june, 1977), p. 29.

¹⁶ AMERE, ABRAHAM, *op. cit.*, p. 1948.

¹⁷ *Ibidem*, p. 1048.

¹⁸ «Uganda acusó a Tanzania», *Diario La Capital* (Rosario, 6 de mayo de 1977).

IV. MEDIOS DE QUE DISPONEN LOS ACTORES

El Tratado dispuso el establecimiento de un arancel común aplicable a la importación de productos originarios del exterior de la zona (art. 5.º). Están exentos de la aplicación del arancel los bienes destinados al consumo o a la utilización de los Gobiernos, la Comunidad o las Corporaciones y los productos proporcionados a título de ayuda, gratuitamente, o en condiciones más favorables que las correspondientes a las transacciones económicas ordinarias (art. 6.º).

Ningún Estado miembro puede celebrar acuerdos con terceros Estados en virtud de los cuales no se otorguen a todos los miembros de la Comunidad las concesiones arancelarias negociadas (art. 7.º). Si una parte contratante celebra con un tercer Estado un acuerdo que implique la desviación del comercio respectivo de bienes procedentes de otra parte contratante, el Estado miembro que ha concluido dicho acuerdo deberá tomar medidas efectivas para neutralizar dicha desviación (art. 8.º).

El Tratado estableció la liberación del comercio de productos originarios de los tres Estados miembros (arts. 11 y 12); sin embargo, algunas restricciones pueden ser aplicadas y los Estados pueden establecer restricciones cuantitativas a la importación de productos alimenticios básicos de productos sometidos a arreglos comerciales especiales (art. 13).

El Acuerdo Constitutivo regula un sistema de impuestos de transferencia, cuyo objetivo es la corrección del desequilibrio industrial entre las partes contratantes (art. 20). Estos impuestos pueden ser establecidos para favorecer el desarrollo de nuevas industrias en los Estados de menor desarrollo industrial. Puede imponerlos el Estado que sufre un déficit en el comercio zonal relativo a bienes manufacturados y solamente respecto a los bienes de dicha naturaleza. El monto sometido a dicho impuesto no puede superar el déficit que el Estado respectivo tenga en relación con el país de donde son originarios los bienes manufacturados. Una vez que el Estado libre por lo menos en un 80 por 100 su comercio zonal de bienes manufacturados, pierde el derecho a imponer nuevos impuestos de transferencia. El monto de cada impuesto de transferencia no puede exceder el 50 por 100 de la tarifa externa común respectiva. El carácter temporal del sistema aparece en la prohibición de extender un impuesto individual por más de ocho años y en la extinción del sistema después de quince años de aplicación. En la práctica dicho impuesto implica la crea-

ción de un arancel interno que afecta fundamentalmente a Kenya como país de mayor desarrollo industrial, que con ello obtiene tan sólo el 50 por 100 de la preferencia arancelaria que anteriormente gozaba¹⁹.

Con el objeto de dar a los Estados miembros iguales oportunidades para atraer inversiones de capital, el Tratado dispone también la armonización de los incentivos fiscales (art. 19).

Los primeros aspectos a observar dentro de la Comunidad de África Oriental serían los comerciales, ya que el mercado común es el pivote de la Comunidad, y si bien existen determinados factores que, sin anularlo, han limitado considerablemente su alcance real y su funcionamiento, no podemos dejar de reconocer el papel que le ha tocado desempeñar en el proceso de integración africano.

El eje del Mercado Común está centrado en «un arancel externo común» para todos los productos importados de terceros países en la zona. Además establece un «impuesto de transferencias» con el fin de equilibrar el desarrollo industrial entre los tres países, ya que un Estado miembro puede establecerlo cuando tenga déficit comercial con los otros y con respecto a productos manufacturados en dicho Estado. Se encuentran también como complementos del Mercado Común las industrias regionales de integración, que crearían un mercado de tipo supranacional ante lo limitado de los mercados nacionales y su baja capacidad de consumo; y si bien esta medida estaba estipulada en el Tratado, en la práctica no se concretó exitosamente.

El inconveniente del Mercado Común es que no posee un sistema de sanciones si uno de los miembros no cumple con lo establecido en el Tratado. Por el contrario, el Estado miembro cuenta con un amplio margen de salvaguardias y una serie de reservas y restricciones que hacen que no pueda hablarse de un Mercado Común en el mismo sentido del europeo o centroamericano y que en ese aspecto se aproxime más en la práctica a una asociación de libre comercio como la ALALC²⁰.

A pesar de que el sector agrícola es de gran peso en el actual nivel de desarrollo de la región, no existe una política agrícola comunitaria (los Estados miembros pueden contingentar la importación de productos económicamente sensibles—maíz, café, algodón, legumbres—pero sólo con carácter excepcional).

¹⁹ NDEGWA, PHILIP: *The Common Market and Development in East Africa* (Nairobi, 1968), cit. por MARIÑAS OTERO, LUIS: «La Comunidad de África Oriental», en *Revista de Política Internacional* (Madrid, septiembre-octubre de 1975), núm. 141, pp. 134-35.

²⁰ MARIÑAS OTERO, LUIS, *op. cit.*, p. 394.

Tampoco se prevé la libre circulación de mercancías no comunitarias, permitiendo así a un Estado restringir las importaciones del exterior de la comunidad que no tengan como meta un Estado comunitario (siendo Mombasa el puerto más importante del Africa Oriental esta medida perjudicaría a Kenya, si quiere enviar los productos, por ejemplo, a Zambia.

Además no se garantiza el libre movimiento de mano de obra entre los Estados miembros, ni en la práctica la transferencia de capital entre nacionales de los mismos.

Evidentemente, y a pesar de las oscilaciones sufridas desde la formación del Mercado Común, el comercio intrazonal se ha incrementado. Pero en estos últimos años ha disminuido, paralelamente, con los conflictos existentes entre los miembros de la comunidad.

Durante la primera parte de la década 1960-1970, las importaciones intrazonales aumentaron mucho más rápidamente que el resto de las importaciones. Así, en 1960, se elevaron un poco más del 14 por 100 y en el período 1964-67 al 18 por 100.

Las exportaciones de Kenya a Uganda ocuparon el primer lugar y se caracterizaron por su dinamismo (en 1964 significaron un 31 por 100 del comercio intrazonal).

Entre 1966 y 1969 el comercio intracomunitario declinó tanto en números absolutos como en los porcentajes de las exportaciones totales, coincidiendo esta etapa con la reestructuración de la EACSO y su posterior transformación en la CAO. Luego se vio incrementado, aunque la tasa promedio de crecimiento ha sido inferior a la correspondiente al crecimiento de las exportaciones totales.

Durante 1970-73 el comercio intracomunitario acusó un crecimiento anual de sólo un 2 por 100, y como los precios aumentaron mucho más rápidamente, se comprueba que se ha producido un estancamiento del comercio en términos reales. Este impasse puede atribuirse esencialmente a las fricciones entre los tres países que vuelcan sus miras no ya tanto a la Comunidad sino a vecinos continentales o extracontinentales²¹.

Otro aspecto muy importante lo brindan las cuatro Corporaciones, que dada la importancia de sus funciones han contribuido a reforzar los vínculos de integración entre los tres países por muchas razones. Si bien fueron creadas formalmente en 1967, su existencia, al menos

²¹ Los datos mencionados han sido tomados del documento: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: *Cooperación e integración económica entre países en desarrollo* (TD/B/609), vol. II, p. 217.

embrionaria, se remonta a casi principios de siglo, con una desventaja—la concentración de los servicios en Nairobi—que ahora está salvada porque se ha operado una descentralización en los servicios que tienen su sede en Nairobi, Dar-es-Salaam y Kampala.

Las Corporaciones han evitado la duplicación de esfuerzos al concentrarse los tres países en una tarea comunitaria, poseyendo en conjunto elementos vitales para la economía: ferrocarriles, puertos, correos y telecomunicaciones, que han venido funcionando en forma bastante eficiente, a pesar de que muchas veces los Estados han tratado de usarlas exclusivamente con propósitos nacionales o exigirles demandas sin tener en cuenta los intereses de las otras partes; aunque puede citarse como ejemplo que las aerolíneas de la Comunidad se habían convertido en las mejores de toda Africa.

No obstante, han surgido dificultades de financiación y administración, que radican en la propia naturaleza de las Corporaciones, ya que son servicios públicos que deben actuar con fines comerciales y ser económicamente autosuficientes: produciendo así beneficios para capitalizarse, mejorar y modernizar los servicios. Y a pesar de que sería costoso y problemático que fueran sustituidas o administradas por cada uno de los Estados, han surgido inconvenientes que prueban las desavenencias entre los miembros y el comienzo de la desintegración total de las Corporaciones.

El primer paso hacia la desaparición de las Aerolíneas (EAA) fue la designación por la Alta Corte de Justicia de un administrador judicial para la compañía; que había cesado sus actividades en enero de 1977, al no obtener crédito de las empresas petroleras para la compra de combustible y ante la disposición del gobierno keniano de retirar su apoyo financiero y cobrar impuesto de aterrizaje. Ninguno de los tres países hizo esfuerzo alguno para salvar la EAA que fue en sus tiempos una de las únicas compañías aéreas que daba ganancias; simplemente se dedicaron a liquidar la empresa común, no reuniéndose más el Consejo de Finanzas y de Comercio, directamente responsable de la compañía, desde el 31 de enero de 1977. Además, el Consejo de Administración de la EAA, previa constatación de la parálisis de la empresa se disolvió. Esta parálisis ha llevado a un deterioro de los ya tensos lazos entre los tres países que han comenzado a organizar sus propias líneas aéreas; el gobierno de Kenya, después de la inmovilización de nueve de los doce aviones de la EAA en Nairobi (tres estaban en Tanzania), decidió la creación de su propia compañía aérea: la «Kenya Airways» el 2 de febrero de 1977, aunque ha debido sufrir boicots en aeropuertos europeos por no

querer incorporar a una totalidad de 4.000 empleados que quedaron cesantes de la EAA²².

Las «Ouganda Airlines», creadas en octubre de 1976 para vuelos internos, han comenzado a hacer vuelos semanales a Londres y Tanzania y ha iniciado negociaciones con la Compañía Aérea «Scandinavian Air Services» para los cielos a Dar-es-Salaam, y ha utilizado también las líneas aéreas de Mozambique.

Con respecto a la Corporación de Correos y Telecomunicaciones, Kenya ha manifestado que cada país de la CAO debe desarrollar sus propios recursos, de esa forma ha instalado e incrementado su propio equipo. La Corporación de puertos ha dejado de funcionar en el marco comunitario desde fines de 1975, cuando Kenya dejó de contribuir a la Corporación, dirigiendo su propia sección de puertos, y Tanzania bloqueó las cuentas bancarias de la misma declarando prescindible al personal no tanzanés²³. La Corporación de Ferrocarriles administra los ferrocarriles de los tres países, excepto el TANZAM (que une Dar-es-Salaam, Tanzania, con Kapiri Mposi, en Zambia), construido con ayuda técnica y financiera de la República Popular de China. Este sector, vital para las comunicaciones por la deficitaria estructura vial, ha atravesado las mayores dificultades de tipo financiero y los ferrocarriles estuvieron parados durante un tiempo, particularmente en Kenya, por carecer de fondos, incluso para comprar repuestos. Como respuesta, Kenya toma las riendas de los ferrocarriles en su territorio, alegando pérdidas en la transferencia de fondos, particularmente con referencia a Tanzania. Esta, que venía presionando en aras de una mayor regionalización, siguió el ejemplo keniano, anunciando que también tomaría a su cargo los ferrocarriles.

La financiación de la Comunidad y, en particular, de los servicios no autónomos, procedía de dos fuentes fundamentales: el impuesto sobre la renta y los derechos de aduana y consumo. El impuesto a la renta se había convertido en un elemento básico de la política fiscal de los Estados miembros provocando un aumento de los ingresos por dicho concepto; pero la disímil política de los Estados provocó la crisis comunitaria del mismo. El Consejo de Finanzas acordó la nacionalización de este impuesto que quedó disuelto el 1 de enero de 1974 y los tres Estados en libertad para seguir su propia política, provocando una grave crisis financiera, pues los miembros han debido hacer frente a los gastos comunitarios, bien con los recursos del Fondo General,

²² «La Communauté Est-Africaine n'existe plus», en *Le Moniteur Africain* (Dakar, mars 1977), núm. 753, p. 18.

²³ *Africa up to date*, op. cit., p. 27.

bien accediendo a la financiación externa que se calcula deberá ascender a 215 millones de dólares entre 1975 y 1980²⁴.

CONCLUSIONES

El proceso de integración de Africa Oriental fue siempre considerado un ejemplo para todo el continente. Pero ahora estamos presenciando la desintegración paulatina de la Comunidad de Africa Oriental. La CAO es un «casamiento por conveniencia» y en la medida que sus miembros no persigan los mismos fines, las oportunidades de continuar comunitariamente el desarrollo son bastante inciertas. Tiene mucho que ver con los objetivos nacionales la política que lleva adelante cada uno de los Estados miembros, y es aquí donde surgen las divergencias: si los Estados miembros tienen sistemas políticos disímiles, sus políticas económicas también serán diferentes, como así también los medios para concretar las metas nacionales.

La organización racional de las economías africanas no puede anteceder a la organización política. Sería como poner el carro delante del caballo: crear organizaciones económicas regionales para que los Estados miembros obtengan sus máximos beneficios, negándose a ceder un palmo en las soberanías nacionales. Como dijo Cheik Anta Diop el egoísmo político está matando al Africa²⁵.

El nacionalismo, particularmente acusado en el plano económico, también está presente en los Estados comunitarios, forzándolos a ser renuentes a ceder parte de su competencia en el ámbito económico en aras de un supranacionalismo o panafricanismo.

La pertenencia a una metrópoli común, el compartir un mismo pasado, una similar evolución histórica y una misma lengua, fueron factores que llevaron a la integración de estos tres países. Pero una vez obtenida la independencia, la libertad de elegir los propios caminos de desarrollo político y económico pareciera actuar como factor negativo, porque mientras las políticas a seguir fueron similares, la integración avanzó sin obstáculos; se intentaba incluso crear un frente común contra los gigantes económicos, no sólo las superpotencias sino las corporaciones multinacionales²⁶. Una vez que cada Estado elige

²⁴ MARIÑAS OTERO, LUIS, *op. cit.*, p. 129.

²⁵ ANTA DIOP, CHEICKH: «Rx for Africa», en *Atlas World Review* (New York, febrero 1977), p. 25.

²⁶ NYERERE, JULIUS: *Partner States Still need one another*, East African Community, *Monthly Magazine. The Community* (Arusha, January 1976), vol. IX, núm. 1.

su propio sistema político surge una nueva tendencia de integración a través de las similitudes políticas y no ya históricas.

Este hecho puede comprobarse en el caso de Tanzania que está tendiendo a integrarse con Mozambique y Zambia, con los cuales coincide en el enfoque político y con quienes ha suscrito un pacto tripartito de defensa. Además Tanzania y Mozambique firmaron un acuerdo constitutivo de una Comisión Permanente de Cooperación y está en construcción un puente común sobre el río Rumuva. Tanzania y Zambia han construido vías ferroviarias y camineras en forma conjunta con la ayuda de la República Popular China y Estados Unidos de Norteamérica²⁷.

Kenya ha optado por un modelo capitalista al estilo occidental, con una próspera clase media y atrayendo inversiones extranjeras. Aunque está en cierta medida aislada ideológicamente de la región, con continuas tensiones con Somalia. Y si bien el hecho de ser el país más desarrollado de la Comunidad lo beneficia en la medida que puede colocar sus manufacturas en los otros dos, lo perjudica económicamente con el mantenimiento de los servicios comunes, porque siempre es ella la que termina aportando los mayores capitales. Es por ello que muchos kenyanos aspiraban a la disolución de la Comunidad, alegando que por ser Kenya el más rico de los tres países, tenía siempre que «cargar» con Tanzania y Uganda²⁸.

Por su parte, Uganda, el tercer miembro, se mueve pesadamente en un laberinto de problemas económicos que el errático y voluble Idi Amín pareciera no poder resolver. Kampala ha tenido bastantes problemas con Nairobi y no existe ya ninguna amistad entre Amín y Nyerere²⁹.

Como hemos observado, hasta tanto los tres países no coincidan mínimamente en sus enfoques sobre los problemas políticos, les será muy difícil encarar políticas económicas comunes y lograr rehabilitar una Comunidad casi desintegrada.

Pareciera ser que la integración en Africa Oriental cumplió un ciclo: ser un instrumento útil en la etapa colonial y en los primeros años de la independencia, para evitar la dispersión de esfuerzos en la creación de infraestructuras individuales necesarias para el desarrollo económico y político de estos nuevos Estados independientes.

Ahora bien, una vez elegida la opción política se hace difícil llevar adelante políticas comunitarias cuando los medios no coinciden, aun-

²⁷ «Changing partners», en *To the Point International* (New York, June 28, 1976), p. 16.

²⁸ AMERE, ABRAHAM, *op. cit.*, p. 1048.

²⁹ *Changing Partners*, *op. cit.*, p. 16.

GLADYS T. LECHINI

que el objetivo final perseguido por los actores sea el mismo. Entonces surgen las discrepancias y los Estados comienzan a operar individualmente y lo seguirán haciendo hasta tanto los medios y objetivos en general y en particular permitan el desarrollo de tareas conjuntas. Factor éste significativo en un mundo donde el diálogo norte-sur parece más un monólogo de dos partes aisladas y donde la necesidad de integración, cooperación y complementación de un mundo subdesarrollado parecería ser una condición *sine qua non* para la supervivencia de los países.

GLADYS T. LECHINI